



LAUREA

AMMATTIKORKEAKOULU

Yhdessä enemmän

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) ja kansalliset ILO-asiat

Matikainen, Erja

2015 Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) ja kansalliset ILO-asiat

Erja Matikainen
Yrittäjyyden ja
liiketoimintaosaamisen
koulutusohjelma (YAMK)
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2015

Erja Matikainen

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) ja kansalliset ILO-asiat

Vuosi

2015

Sivumäärä

75

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) toimii työelämän ja siihen liittyvien sosiaaliasioiden maailmanlaajuisesti parantamiseksi. Sen toiminta perustuu asioiden käsittelyn kolmikantaisuuteen. Sen sääntelyasiakirjojen, kuten yleissopimusten valmisteluun osallistuvat hallitusten ohella työnantajien ja työntekijöiden edustajat.

Opinnäytetyön aiheena on selvittää, miten ILO toimii, miten yleissopimus valmistellaan ja miten ILO-neuvottelukunnan työ liittyy kansainväliseen ILO-asioiden kokonaisuuteen. Työssä tarkastellaan, osin esimerkkien avulla, millä tavoilla ILO voi vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön. Aiheen valintaan vaikutti työkokemukseni työ- ja merityölainsäädännön kolmikantaisesta valmistelusta.

Työn pääasiallinen metodi on lainopillinen. ILO:n sääntelytoimintaa tarkastellaan kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön mukaan. Keskeisen osan lähdeaineistoa muodostavat ILO:n perussääntö sekä sen erilaiset ohjesäännöt ja asiakirjat, kansalliset lainvalmisteluasiakirjat, oikeuskirjallisuus, oppaat, tutkimukset ja haastattelut.

Työn alussa kuvataan Kansainvälisen työjärjestön rakennetta ja toimintaa. Työssä käsitellään ILO:n vuosittaisen työkonferenssin toimintaa ja selvitetään yleissopimuksen valmisteluprosessia. Esillä ovat myös yleissopimusten myöhempi tulkinta, muuttaminen, kumoaminen ja irtisanominen. Sen jälkeen selvitetään ILOssa hyväksytyn yleissopimuksen valtiosisäistä käsittelyä sekä ratifiointia muutamien käytännön esimerkkien ja yksityiskohtien avulla. Työssä kuvataan myös ILO:n monipuolinen raportointi- ja valvontamenettely. Lopussa arvioitavana ovat lähinnä kansallisiin ILO-asioihin liittyvät yksityiskohdat. Kehittämisehdotukset liittyvät kansallisiin ILO-menettelyihin.

kansainvälinen sopimus, toimielimet, konferenssi, ratifiointi, raportointi, valvonta, valitus

Erja Matikainen

International Labour Organisation (ILO) and national ILO affairs

| Year | 2015 | Pages | 75 |
|------|------|-------|----|
|------|------|-------|----|

The aim of the International Labour Organisation is to improve working life and social protection worldwide. ILO's work is based on tripartism, which means cooperation between governments and employers' and workers' organisations on an equal footing when setting international labour standards, for example Conventions.

The subject of this thesis is to find out how the International Labour Organisation operates in practice, which procedures are followed when drafting Conventions and what is the role of the national ILO Advisory Board as a part of a wider international ILO preparatory work. The thesis also illustrates with some examples how the ILO can influence national legislation. The choice of the theme of this thesis was influenced by my work experience relating to tripartite preparation of labour and maritime labour legislation.

The main method of the thesis is juridical. The ILO's regulatory activities are assessed as a part of the international and national law. The source material consists mainly of the ILO's constitution, various standing orders and documents, national legislative history, jurisprudence, guidebooks, surveys and interviews.

The structure and the working methods of the International Labour Organisation are described at the beginning. The working methods of the annual International Labour Conference are examined as well as the preparatory process of Conventions. Some specific cases concerning Conventions, such as the interpretation, modification, revocation and termination are explored. Also the national approval and ratification procedures of Conventions are described, giving some examples and details. The thesis also describes the ILO's diverse reporting and supervisory system. Finally some details concerning mainly national ILO subjects are assessed. The development proposals relate especially to the national ILO procedures.

international agreement, institutions, conference, ratification, reporting, supervision, complaint

Laki- ja lyhenneluettelo

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)
Asetus Suomen ILO-neuvottelukunnasta (851/1977)
Kielilaki (423/2003)
Laki kotitaloustyöntekijän työsuhteesta (951/1977)
Laki naisten ja miesten tasa-arvosta (609/1986)
Laki valtioneuvostosta (175/2003)
Merityösopimuslaki (756/2011)
Rikoslaki (39/1889)
Työaikalaki (605/1996)
Työsopimuslaki (55/2001)
Valtioneuvoston asetus merimiesasiain neuvottelukunnasta (1023/2011)
Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007)
Valtioneuvoston asetus työministeriöstä (1036/2003)
Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

| | |
|--------------|---|
| EIS | Euroopan ihmisoikeussopimus |
| EK | Elinkeinoelämän keskusliitto |
| EN | Euroopan neuvosto |
| ESP | Euroopan sosiaalinen peruskirja |
| EU | Euroopan unioni |
| HE | hallituksen esitys |
| ILC | kansainvälinen työkonferenssi (International Labour Conference) |
| ILO | Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation) |
| IMEC-ryhmä | teollistuneiden markkinatalousmaiden ryhmä |
| KP-oikeudet | kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet |
| MLC | ILOn merityöyleissopimus (Maritime Labour Convention) 2006 |
| OM | oikeusministeriö |
| PeVL | perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PeVM | perustuslakivaliokunnan mietintö |
| PL | Suomen perustuslaki (731/1999) |
| SAK | Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry |
| SEUT | sopimus Euroopan unionin toiminnasta |
| SopS | sopimussarja, Suomen säädöskokoelma |
| STK | Suomen Työnantajain Keskusliitto (nykyisin EK) |
| STM | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| STTK | Toimihenkilökeskusjärjestö |
| TEM | työ- ja elinkeinoministeriö |
| TSS-oikeudet | taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet |

| | |
|------|---|
| TYV | Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja |
| TyVL | työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto |
| UM | ulkoasiainministeriö |
| VNOS | Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) |
| VNS | valtioneuvoston selonteko |
| WTO | Maaailman kauppajärjestö |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto..... | 9 |
| 2 | Kansainvälinen työjärjestö | 13 |
| 2.1 | Yleistä | 13 |
| 2.2 | Tärkeimmät ILO:n perusasiakirjat, toimeilimet, työstandardit ja julistukset . | 16 |
| 2.2.1 | Perusasiakirjat | 16 |
| 2.2.2 | Toimeilimet | 17 |
| 2.2.3 | Työstandardit | 19 |
| 2.2.4 | Julistukset | 20 |
| 2.3 | Kolmikantaperiaate | 21 |
| 2.3.1 | Kolmikantaan liittyvät sopimukset ja sopimusten kolmikantaehdot | 22 |
| 2.3.2 | Kolmikantaisuus ILO-asioissa | 23 |
| 3 | Yleissopimusprosessi..... | 24 |
| 3.1 | Työkonferenssi..... | 24 |
| 3.2 | Komiteatyöskentely..... | 25 |
| 3.2.1 | Eksperttikomitea | 26 |
| 3.2.2 | Konferenssikomitea | 29 |
| 3.3 | Konferenssin täysistunto | 30 |
| 3.4 | Yleissopimuksen valmistelu | 31 |
| 3.4.1 | Säätelyn normien joustavuus..... | 34 |
| 3.4.2 | Sopimuksen valmisteluvaiheet käytännössä | 35 |
| 3.4.3 | Sopimuksen voimaantulo ja velvoittavuus | 36 |
| 3.5 | Sopimuksen tulkinta, muuttaminen, kumoaminen ja irtisanominen | 37 |
| 3.5.1 | Sopimuksen tulkinta | 37 |
| 3.5.2 | Sopimuksen muuttaminen | 37 |
| 3.5.3 | Sopimuksen kumoaminen | 38 |
| 3.5.4 | Sopimuksen irtisanominen | 39 |
| 4 | Sopimuksen valtiosisäinen käsittely ja ratifiointi | 40 |
| 4.1 | Suomi ja ILO..... | 40 |
| 4.1.1 | Yleistä | 40 |
| 4.1.2 | Suomen ILO-neuvottelukunta ja sen toiminta..... | 41 |
| 4.2 | Valtiosopimuksen ratifiointi | 44 |
| 4.2.1 | Ratifiointiesityksen valmistelu | 46 |
| 4.2.2 | EU:n toimivalta ILO:n sopimusten osalta | 49 |
| 4.2.3 | Ahvenanmaan itsehallinnon huomioiminen | 51 |
| 4.2.4 | ILO:n sopimusten varaumien kieltö | 51 |
| 4.2.5 | Ratifiointiesityksen käsittely | 52 |
| 4.2.6 | ILO:n sopimusten lausumat | 54 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5 | Raportointi- ja valvontamenettelyt..... | 55 |
| 5.1 | Raportit ratifioiduista sopimuksista..... | 56 |
| 5.2 | Raportit ratifioimattomista sopimuksista ja suosituksista | 57 |
| 5.3 | Jatkuva valvonta | 58 |
| 5.3.1 | Sopimusten valtiosisäiseen käsittelyyn saattamisen valvonta | 58 |
| 5.3.2 | Sopimusten noudattamis- ja soveltamisvalvonta | 59 |
| 5.4 | Erytisperusteinen valvonta | 60 |
| 5.4.1 | Valitukset ja kantelut ratifioitujen sopimusten noudattamisesta | 60 |
| 5.4.2 | Tutkintakomissio | 61 |
| 5.4.3 | Valitukset yhdistymisvapausloukkauksista ja yhdistymisvapauskomitea | 62 |
| 6 | Kansallisten ILO-asioiden ja ILO:n arviointia..... | 63 |
| 6.1 | Suomen ILO-neuvottelukunta | 63 |
| 6.1.1 | Säädösperusta, kokoonpano ja toimivalta | 63 |
| 6.1.2 | ILO-asioiden esittely ja hallinnointi..... | 65 |
| 6.1.3 | Ratifioimattomien sopimusten arviointi..... | 67 |
| 6.2 | ILO:n arviointia | 68 |
| | Lähteet | 71 |

1 Johdanto

Monet kansainväliset järjestöt pyrkivät vaikuttamaan kansallisen tason politiikkaan ja sääntelyyn tavalla tai toisella. Myös yksittäiset valtiot sopivat keskenään tai eri kansainvälisten järjestöjen kanssa kahden- tai monenvälisiä valtiosopimuksia. Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation, ILO) on osin poikkeuksellinen järjestö. Sen periaate on olla nimenomaan kansojen, ei vain valtioiden eikä hallitusten yhteisö. Vaikka vain valtiot voivat olla ILO:n jäseniä, se toimii työelämän ja siihen liittyvien sosiaaliasioiden maailmanlaajuisesti parantamiseksi. ILO:n toiminta perustuu lähes poikkeuksetta kolmikantaisuuteen. Esimerkiksi sääntelyasiakirjojen valmisteluun osallistuvat aina myös työnantajien ja työntekijöiden edustajat jäsenvaltioiden hallitusten edustajien ohella.

Opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä ja perehdyttää lukija käsittääkseni suhteellisen vähän tunnettuun ILO:n sääntelyyn. Sääntely vaikuttaa mm. työlainsäädäntöön ja siihen liittyviin sosiaalisiin ja osin jopa perusoikeuksiin liittyviin asioihin. ILO:n kehitysyhteistyöhankkeet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Aiheen valintaan vaikutti ensisijaisesti työkokemukseni työlainsäädäntöä kolmikantaisesti valmistelevassa yksikössä, joka sijaitsee nykyisin työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistellessa myös merityölainsäädäntöä, jonka osalta ILO:ssa on laadittu aikojen kuluessa paljon sääntelyasiakirjoja mm. työturvallisuudesta. Lisäksi yksikkömme koordinoi ILO-asioita Suomessa ja osallistun nykyisin niiden käsittelyyn. Opinnäytetyön aiheeksi sovittiin ILO-asioden yleiskuvaus. Työn kuluessa aihe tarkentui. Tavoite on selvittää, mikä ILO on ja miten se vaikuttaa kansalliseen sääntelyyn käytännössä, miten ILO:n yleissopimus syntyy ja miten kansalliset ILO-asiat ja Suomen ILO-neuvottelukunta liittyvät kansainväliseen kokonaisuuteen. Tavoitteena on löytää lähinnä kansallisia kehittämiskohteita.

Työn pääasiallinen metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Metodi perustuu voimassa oleviin oikeuslähteisiin. Käsittelen muutamia ILO:n toimenpiteitä Suomen työoikeuden kannalta keskeisiin ILO:n sopimuksiin liittyneissä tapauksissa. Selvitän ILO:n sääntelyn kansallista toteuttamista käyttämällä esimerkkinä mm. yksityiskohtia itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan sopimuksen nro 169, jäljempänä saamelaisopimus, ja merityösopimuksen MLC 2006 ratifioinnin valmistelusta.

Keskeisen osan lähdeaineistoa muodostavat ILO:n perussääntö sekä sen erilaiset ohjesäännöt ja asiakirjat, kansalliset lainvalmisteluasiakirjat, oikeuskirjallisuus, tutkimukset, julkaisut ja oppaat sekä haastattelut. Työn kuluessa olen haastatellut Suomen ILO-asioden koordinoinnista vastaavaa hallitusneuvos Liisa Heinosta ja yksikkömme päällikköä hallitusneuvos Tarja Krögeriä.

Johdantoluvun jälkeen työ etenee seuraavasti. Toisessa luvussa kuvaan Kansainvälisen työjärjestön taustaa ja toimintaa sekä kolmikantaperiaatetta. Kolmannessa luvussa käsittelen yleissopimusprosessia eli ILO:n työkonferenssin toimintaa, yleissopimuksen valmistelua ja voimaantuloa. Selvitän myös sopimuksen tulkintaa, muuttamista, kumoamista, peruuttamista ja irtisanomista. Neljännessä luvussa kuvaan sopimuksen valtiosisäistä käsittelyä ja ratifiointia, osin käytännön esimerkkien avulla. Viidennessä luvussa käsittelen ILO:n raportointi- ja valvontamenettelyä. Jäsenvaltioiden raportointivelvollisuus koskee sopimusten valtiosisäiseen käsittelyyn saattamista sekä ratifioituja ja ratifioimattomia sääntelyasiakirjoja. Valitusmahdollisuus liittyy jäsenvaltiossa ratifioitujen sopimusten noudattamisen laiminlyönteihin ja jäsenvaltioissa ilmenneisiin yhdistymisvapauden loukkaustapauksiin. Lopussa arvioin työssä esiin tulleita asioita ja esitän muutamia kehittämissuhteita.

Työhön liittyvien termien määritelmät ovat aakkosjärjestyksessä. Määritelmissä on mainittu myös eri lähteissä olleet, erilaiset, samasta asiasta käytetyt termit ja ILO:n toimielinten osalta myös niiden englanninkieliset nimet.

Annettu toimivalta

Euroopan unionissa (EU) on säädetty annetun toimivallan periaatteesta SEUT 2 artiklassa. Sen mukaan EU voi toimia jäsenvaltion puolesta vain silloin, kun EU:n perussopimuksissa on aiotun toimenpiteeseen valtuuttava, ns. oikeusperustamääräys.¹

Dualismi

Dualismi on Suomessa käytössä oleva, kansainvälisen sopimuksen hyväksymiseen liittyvä kaksivaiheinen järjestelmä. Sen mukaan sopimuksen hyväksyminen aikaansaa sopimuksen valtiota velvoittavaksi pelkästään kansainvälisoikeudellisesti. Sen lisäksi tarvitaan erillinen kansallinen lainsäädäntötoimenpide, käytännössä lyhyt ns. blankettilaki tai -asetus tai molemmat, jolla sopimus säädetään osaksi kansallista oikeutta.²

ILO:n eksperttikomitea

Eksperttikomitea (pysyvä asiantuntijakomitea, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR) on ILO:n sopimusten ja suositusten noudattamista valvova, pysyvä, ei-kolmikantainen, riippumattomien asiantuntijoiden komitea.³

¹ Valtiosopimusopas 2012, 2.

² Monismissa kansainväliset normit tulevat kansallisen oikeuden osaksi suoraan eli ilman erityistä muuntamistoimenpidettä. Hannikainen 2006, 460.

³ Vihma 1984, 126.

ILOn ensisijaiset (hallinnointi) sopimukset

Ensisijaisiksi sopimuksiksi katsottavat ILOn sopimukset liittyvät ILOn vuoden 2008 julistukseen globalisaation solidaarisesta oikeudenmukaisuudesta. Ne koskevat työllisyyspolitiikkaa (nro 122) työsuojelutarkastusta (nro 81 ja 129) ja kolmikantaneuvotteluja (nro 144).⁴

ILOn konferenssikomitea

Konferenssikomitea (applikaatio-, sovellus- tai CAS-komitea, Conference Committee on the Application of Standards) tutkii ILOn sopimusten ja suositusten soveltamista eksperttikomitean raporttien pohjalta. Se on työkonferenssin pysyvä kolmikantainen komitea, jonka tehtävä liittyy sopimusten valvontaan.

ILOn tutkintakomissio

Tutkintakomissio (Commission of Inquiry) on ILOn puolueeton, eri alojen asiantuntijoista koostuva elin. Komissio tekee ILOlle erilaisia selvityksiä ja raportoi niistä.⁵

ILOn ydinsopimukset

Ydinsopimukset liittyvät ILOn vuoden 1998 työelämän perusoikeuksia koskevaan julistukseen. Nämä perusoikeudet ja niihin liittyvät sopimukset ovat yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tunnustaminen (nro 87 ja 98), pakkotyön kielto (nro 29 ja 105), lapsityön kielto (nro 138 ja 182) sekä samapalkkaisuus ja yhtäläinen kohtelu työelämässä (nro 100 ja 111).⁶

ILOn yhdistymisvapauskomitea

Yhdistymisvapauskomitea (Committee on Freedom of Association, CFA) liittyy ILOn valitusmenettelyyn kuuluvaan oikeuteen valittaa jäsenvaltion tekemästä yhdistymisvapausloukkauksesta. Se on kolmikantainen hallintoneuvoston asettama komitea, joka käsittelee em. loukkauksesta tehdyt valitukset hallintoneuvoston kokousten yhteydessä pidettävissä kokouksissa.⁷

⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 26.

⁵ Vihma 1984, 129.

⁶ HE 194/1999 vp., 10.

⁷ Vihma 1986, 121.

Kollektiiviset neuvottelut

Kollektiivinen neuvottelu käydään työnantajan, työnantajaryhmän tai yhden tai useamman työntekijäjärjestön välillä. Sen tavoitteena on esim. määrätä työolosuhteet ja työehdot tai säädellä työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita tai heidän järjestöjensä välisiä suhteita.⁸

Kolmikantaperiaate

Kolmikantaperiaatteen mukaan esim. normit valmistellaan tai käsitellään kolmikantaisesti yhdessä valtiovallan, työnantajien ja työntekijöiden edustajien kesken ja tiettyjä työ- ja sosiaalilainsäädäntöä koskevia asioita käsitellään kolmikantaisissa elimissä.⁹

Pariteettiperiaate

Pariteettiperiaatteen mukaan puolueettomien jäsenten eli virkamiesten lisäksi mm. neuvotteluihin osallistuvien työnantaja- ja palkansaajapuolen edustajien määrän on oltava yhtä suuri.¹⁰

Ratifiointi

Sopimuksen ratifiointi on tasavallan presidentin määrämuotoinen toimenpide, jolla valtio sitoutuu valtiosopimukseen.¹¹

Sekasopimus

Sekasopimus on sopimus, jossa on sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden toimialaan kuuluvia osia.¹²

Soft law eli pehmeät oikeuslähteet

Soft law -lähteet eivät ole tiukasti velvoittavaa eli hard law -oikeutta. Ne ovat esim. valtioiden välisen yksimielisyyden ilmauksia ja lähinnä poliittisesti tai moraalisesti velvoittavia. Niihin kuuluvat mm. kansainvälisten järjestöjen julistukset ja päätöslauselmat sekä osa konfe-

⁸ Yleissopimus nro 154. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 433.

⁹ Kairinen 2002, 42.

¹⁰ Kairinen 2002, 42.

¹¹ Määritelmä perustuu omaan käytännön kokemukseen.

¹² Valtiosopimusopas 2012, 8.

renssien päätösasiakirjoista, kuten päätelmät, suositukset, kertomukset ja käytännesäännöt. Ne voivat olla hard lawn esiasteita.¹³

Valtiosopimus, kansainvälinen sopimus

Valtiosopimus on kahden tai useamman valtion taikka kansainvälisen järjestön välinen sopimus, jonka sitovuus määräytyy kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaan.¹⁴

2 Kansainvälinen työjärjestö

2.1 Yleistä

Kansainvälinen työjärjestö on vuonna 1919 Kansainliiton yhteydessä perustettu, sittemmin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ensimmäinen itsenäinen erityisjärjestö. Se on valtioiden yhteenliittymä, jonka tarkoitus on lujittaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta. ILO on erikoistunut työelämään ja siihen liittyviin sosiaaliasioihin.¹⁵ Sen perustavoitteita ovat rauhan edistäminen oikeudenmukaisin työoloin, yhtäaikaisten parannukset jäsenmaiden kilpailutilanteen suhteen ja toiminnan kolmikantaisuus.¹⁶ ILO pyrkii sääntelyasiakirjoillaan edistämään jäsenvaltioiden ongelmanratkaisua ja yhdensuuntaistamaan kansallisia ratkaisuja kansainvälisesti.¹⁷ Se sai Nobelin rauhanpalkinnon 50-vuotisjuhlavuotenaan 1969 työstään sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kehittämisessä rauhantilan edistämiseksi.¹⁸

Kansainvälinen työjärjestö ei ole ylikansallinen eli se ei luo jäsenvaltioille suoraan sovellettavia normeja, eikä sillä ole toimeenpano- ja tuomiovaltaa.¹⁹ ILOssa luodaan kansainvälisen tason normit, joilla pyritään ohjaamaan jäsenvaltioiden toimintaa. Siellä ratkaistaan päätösten muoto – esimerkiksi se, tehdäänkö asiasta sopimus vai suositus – ja sisältö. ILO opastaa normiensä osalta jäsenvaltioitaan. Myös ratifioimattomilla sopimuksilla ja muilla ILO-asiakirjoilla on ohjeellista arvoa.²⁰

Tunnetuin ILO:n työmenetelmä on kansainvälinen sääntely, jossa sääntelyasiakirja, kuten sopimus tai suositus, käsitellään pääsääntöisesti kahtena peräkkäisenä vuonna konferenssissa ja hyväksytään toisen vuoden käsittelyn päätteeksi. Vasta sen jälkeen, kun jäsenvaltio on tehnyt sääntelyasiakirjalle kansallisesti säädetyt valtioelinten hyväksymistoimenpiteet eli sitoutunut

¹³ Hannikainen 2006, 450.

¹⁴ Saraviita 2006, 392, 397.

¹⁵ Vihma 1986, 21.

¹⁶ Kairinen 2002, 137.

¹⁷ Vihma 1984, 88.

¹⁸ Vihma 1984, 27.

¹⁹ Vihma 1984, 24.

²⁰ Vihma 1984, 90.

noudattamaan sopimusta, sitä sovelletaan ao. maan lainsäädäntöön ja työelämän sopimus-toimintaan. ILOlla on sekä sääntelyasiakirjoihinsa että valtioiden kansalliseen kehitykseen tehokas ja muihin kansainvälisiin järjestöihin nähden voimakas soveltamisvalvonta.²¹ Luvussa 5 tarkemmin käsiteltävä jatkuva valvonta kohdistuu sääntelyasiakirjojen valtiosisäiseen kä-sittelyyn saattamiseen, jäsenvaltiossa ratifioitujen sopimusten noudattamiseen ja soveltami-seen sekä ratifioimattomien sopimusten ja suositusten valvontaan. Lisäksi ILOlle voi tehdä tietyissä tapauksissa valituksia ja kanteluja.

Kansainvälisen työjärjestön perussäännön johdannossa todetaan, että pysyvä rauha voidaan aikaansaada vain sosiaalisen oikeudenmukaisuuden pohjalle. Johdannon mukaan tyytymättö-myyttä voidaan poistaa mm. sääntelemällä työaika, järjestelemällä työvoiman hankintaa ja sijoitusta, vastustamalla työttömyyttä, takaamalla kohtuulliseen elintasoon riittävä palkka, huolehtimalla työsuojelusta, huolehtimalla lasten, nuorten ja naisten sekä ulkomailla työ-s-kentelevien etujen suojelusta, järjestämällä opetusta ja eläkkeitä sekä tunnustamalla sama-palkkaisuusperiaate ja yhdistymisvapaus.²²

ILO:n sääntely liittyy myös ihmisoikeuksiin. Se on ollut niissä osaltaan edelläkävijäkin. Jo ILO:n vuoden 1944 ns. Philadelphian julistuksen²³ mukaan ”sanan- ja yhdistymisvapaus on välttämä-tön jatkuvan edistyksen edellytys”. Julistus ei sisällä nimenomaisesti sanaa ihmisoikeus, mut-ta siinä on mainittu myös muutamia nykyisin muissakin kansainvälisissä ihmisoikeuksiin liitty-vissä sopimuksissa mainittuja kiellettyjä syrjintäperusteita eli rotu, uskonto ja sukupuoli.²⁴

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus²⁵ (KP-sopimus) tuli Suo-messa voimaan vuonna 1975 ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus²⁶ (TSS-sopimus) vuonna 1976. KP-sopimuksen kansalaisvapauksia ovat esim. ammatti-yhdistystoimintaan liittyvät henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suoja ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.²⁷ Useiden ILO:n sopimusten ja suositusten on todettu

²¹ Vihma 1984, 24.

²² Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the Interna-tional Labour Conference 2001, 5.

²³ Julistukset katsotaan ns. soft law -normeiksi, joten ne eivät ole sinänsä sitovia asiakirjoja, vaikka niillä onkin oikeudellista merkitystä. Ks. esim. Ojanen, T ja Scheinin, M. 2011, 174.

²⁴ Vihma TYV 1989, 117. Philadelphian julistuksesta ks. tarkemmin luku 2.2.4.

²⁵ Ks. tarkemmin syrjintäkiellosta 2 artiklan 1 kohta, sopimuksen valvontaan liittyen sopimuk-seen osallisen valtion velvollisuudesta toimittaa kertomuksia 40 artikla sekä valitusmahdolli-suuksien osalta valtiovalituksista 41 ja 42 artikla ja valinnaisessa pöytäkirjassa säädetyistä yksilövalituksista. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopi-mus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja, SopS 7/1976.

²⁶ Ks. tarkemmin syrjintäkiellosta 2 artiklan 2 kohta ja sopimuksen valvontaan liittyen sopi-mukseen osallisen valtion velvollisuudesta toimittaa kertomuksia 16 ja 17 artikla. Taloudelli-sia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976.

²⁷ Sulkunen 2000, 96.

koskevan TSS-sopimuksen²⁸ mukaisia oikeuksia. TSS-oikeuksien komitea on pyytänyt alusta asti hallituksilta tietoja ILO:n valvontaelinten raporteissa esiintyneistä asioista.²⁹ Suomen perustuslaissa (731/1999, jäljempänä PL) turvatut TSS-oikeudet ovat mm. oikeus työhön eli oikeus työllistävään koulutukseen, työvoiman suojeleminen, työllisyyden edistäminen ja suoja työstä erotamista vastaan.³⁰

Euroopan Neuvoston (EN) alkuperäinen Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemista koskeva yleissopimus (nykyisin Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS)³¹ allekirjoitettiin vuonna 1950, ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1953³², 34 vuotta ILO:n perustamisen jälkeen. Esimerkiksi Hannikaisen mukaan ILO:n monet työntekijöitä suojelevat sopimukset katsotaan ihmisoikeussopimuksiksi.³³ Myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (ESP)³⁴ turvataan yhdistymisvapaus ja ammatillinen järjestäytymisoikeus³⁵.

Perustamisvaiheessa ILO:ssa oli 42 rauhansopimuksen voittajina allekirjoittanutta tulevan Kansainliiton jäsenvaltiota. Lisäksi jäseniksi kutsuttiin 13 puolueetonta ja vasta itsenäistynyttä valtiota. Kansainliiton jäsenyydestä seurasi automaattisesti myös sen tytärjärjestön ILO:n jäsenyys.³⁶ YK:ssa on 193 itsenäistä jäsenmaata.³⁷ YK:n jäsenmaista 185 maata kuuluu ILOon.³⁸

Ehdot Kansainväliseen työjärjestöön liittymiselle ja siitä eroamiselle määritellään perussäännön 1 artiklassa. ILO:n jäseniksi hyväksytään vain itsenäiset valtiot, jotka jo ILO:n perussäännössä³⁹ ilmaistun ammatillisten alojen yhdistymisvapauden tunnustamisen täyttämiseksi sitoutuvat kolmikantaisuuteen. YK:n jäsenvaltio pääsee ILO:n jäseneksi pelkällä ilmoituksella. Muun

²⁸ TSS-sopimus on saatettu voimaan asetuksella. Siinä mielessä se ei olisi niin sitova kuin muut tässä mainitut, lailla voimaan saatetut sopimukset. Kairinen 2002, 138 ja Sulkunen 2000, 99.

²⁹ Sulkunen 2000, 130.

³⁰ Karapuu 2011, 72.

³¹ Ks. tarkemmin syrjinnän kiellosta 14 artikla sekä sopimuksen valitusmahdollisuuksien osalta valtio- ja yksilövalituksista 33 ja 34 artikla. Yksilövalituksen voi tehdä yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä. Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, SopS 63/1999.

³² Suomi liittyi Euroopan Neuvoston jäseneksi vuonna 1989. EIS ja ESP on hyväksytty Suomessa voimaan lakina. Kairinen 2002, 138–139.

³³ Hannikainen 2006, 465.

³⁴ Ks. tarkemmin syrjinnän kiellosta V osa E artikla ja sopimuksen valitusmahdollisuuksien osalta järjestökantelusta IV osa D artikla. Euroopan sosiaalinen peruskirja, alkuperäinen SopS 44/1991 ja uudistettu SopS 80/2002.

³⁵ Kairinen 2002, 825.

³⁶ Kansainliittoon kuulumattomat Saksa ja Itävalta hyväksyttiin ILOon vuonna 1919. Yhdysvallat jäi tuolloin sen ulkopuolelle. Neuvostoliitto liittyi ILOon vasta vuonna 1934. Sotavuosina 1935–1942 ILOsta erosi muutamia maita. Suviranta-Lehtinen 1983, 13.

³⁷ Tieto on haettu YK:n alueellisen tiedotuskeskuksen sivustolta:

<http://www.unric.org/fi/perustietoa-yksta/16>.

³⁸ Tieto on haettu ILO:n sivustolta:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>

³⁹ Jäsenmaa sitoutuu liittymisensä yhteydessä järjestön perussäännön noudattamiseen.

kuin YK:n jäsenvaltion jäsenyyden hyväksymiseen tarvitaan 2/3 määräenemmistö työkonferenssissa läsnä olevien valtuutettujen äänistä, joista määräenemmistön on oltava jäsenvaltioiden hallitusten valtuutettujen ääniä.⁴⁰ Jäsenvaltioilla on ILO:n äänestyksissä sama äänimäärä valtion koosta riippumatta.⁴¹

2.2 Tärkeimmät ILO:n perusasiakirjat, toimielimet, työstandardit ja julistukset

Luvussa käydään läpi ILO:n toimintaa sääntelevät perusasiakirjat sekä tärkeimmät ILO:n hallinnolliset toimielimet ja niiden tehtävät. Lisäksi kuvataan ILOssa hyväksytyt tärkeimmät työstandardit⁴², jotka sitovat ne ratifioineita valtioita, sekä julistukset, jotka vaikuttavat vähemmän sitovina soft law -normeina kansallisen sääntelyn taustalla.

2.2.1 Perusasiakirjat

ILO:n perussääntö sisältyi Versailles'n rauhankonferenssiasiakirjoihin. Sen valmistelun taustalla oli mm. ennen sotaa kansainvälisen yhteenliittymän perustaneen työväenliikkeen tunnustaminen.⁴³ Tärkein perussäännön kirjaus on, että työvoima ei ole kauppatavaraa. Lisäksi siinä on mainittu yhdistymisoikeus, kohtuullinen palkka, 8 tunnin työpäivä tai 40 tunnin työviikko, vähintään 24 tunnin ja mielellään sunnuntaiksi sijoittuva viikkolepo, lapsityön kieltäminen, nuorten ja ns. siirtotyöläisten suojeleminen, samapalkkaisuus sekä valtion vastuu työsuojelutarkastuselimen perustamisesta.⁴⁴

Kansainvälisen työjärjestön perusasiakirjoja ovat em. vuoden 1919 perussääntö, Philadelphian julistus vuodelta 1944, YK:n ja ILO:n välinen tehtäväjakosopimus vuodelta 1946 sekä työkonferenssin ohjesääntö (Standing Orders of the International Labour Conference)⁴⁵, joka on työkonferenssin ja sen komiteoiden työn perusta. Perussääntöön on tehty osin tässäkin työssä kuvattavia muutoksia. Perussäännön 36 artiklan mukaan perussäännön muutos tulee voimaan, kun 2/3 jäsenmaista, joihin on sisällyttävä viisi hallintoneuvostoon kuuluvaa keskeistä teollisuusvaltiota, on sen ratifioinut tai hyväksynyt.⁴⁶ ILO on hyväksynyt myös uudempiä, luvussa 2.2.4 tarkemmin käsiteltäviä julistuksia. Muita ILO:n perusasiakirjoja ovat mm. hallintoneuvos-

⁴⁰ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 6. Järjestöstä eroamisesta säädetään 1 artiklan 5 kohdassa.

⁴¹ Vihma 1984, 64.

⁴² Eri lähteissä työstandardeista käytettyjä termejä ovat myös työnormit tai työkoodeksi.

⁴³ Vihma 1986, 3–4.

⁴⁴ Rauhansopimuksen 427 artikla, ks. tarkemmin Versailles'n rauhansopimuksen XIII osa, Työ. Kansainvälistä työjärjestöä koskevat perussäännökset, SopS 23/1920.

⁴⁵ Perusasiakirjat on julkaistu mm. lähdelehdessä Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference.

⁴⁶ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 21.

to ohjesääntö (Standing Orders of the Governing Body). ILO:n perussääntö on yksi kansainvälisen työoikeuden lähde⁴⁷.

Tällä hetkellä ILOssa on hyväksytty kaksi perussäännön muutosta, jotka eivät ole vielä kansainvälisesti voimassa. Perussäännön muutos, jolta puuttuu kansainvälisen voimaantulon kannalta enää yksi ratifiointi, kuvataan tarkemmin luvussa 3.5.3. Toinen muutos hyväksyttiin vuonna 1986⁴⁸. Sen mukaan hallintoneuvoston jäsenmäärä nousee 56:sta 112:een⁴⁹. Muutoksen perusteluna on jäsenmaiden erilaisten maantieteellisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien parempi huomioonotto. Perussäännön muutoksen voimaantuloehto muuttuu. Eri-tyisedellytystä muutosta kannattavasta viidestä tärkeimmästä teollisuusvaltiosta ei ole, mutta muutoksen kansainväliseen voimaantuloon tarvitaan 2/3 määräenemmistön sijasta 3/4 määräenemmistö. Muita muutoksia ovat työtoimiston johtajan vaalin alistaminen konferenssiin hyväksyttäväksi ja yhden äänestysäännöksen muuttaminen.⁵⁰ Tämän sääntömuutoksen on 16.3.2015 mennessä ratifioinut vasta 103 jäsenmaata. Muutoksen kansainväliseen voimaantuloon tarvitaan 124 jäsenmaan ratifiointi.⁵¹

2.2.2 Toimielimet

Kansainvälisen työjärjestön näkyvimpänä toimielimenä on kansainvälinen työkonferenssi, Genevessä vuosittain pidettävä kolmikantainen yleiskokous. Sillä on ylin päätösvalta esim. järjestön sääntelyasiakirjoista⁵², toimintaohjelmasta ja budjetista sekä hallintoneuvoston valinnasta. Kolmikantainen hallintoneuvosto taas tekee suunnittelu- ja toimeenpanopäätöksiä kolmesti vuodessa. Kansainvälinen työtoimisto on puolestaan edellisiä avustava pysyvä suunnittelu-, toteutus-, valistus- ja valvontaelin.⁵³

Työkonferenssi valitsee hallintoneuvoston joka kolmas vuosi. Hallintoneuvostossa on 56 jäsentä, joista 28 edustaa eri jäsenmaiden hallituksia ja käyttää niiden puhevaltaa. Näistä 10 on oltava hallintoneuvoston hyväksymien tärkeimpien teollisuusvaltioiden⁵⁴ valitsemia. Eri jäsenmaiden työnantaja- ja työntekijävaltuutetut valitsevat konferenssissa hallintoneuvostoon

⁴⁷ Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan mukaan se saa soveltaa ensisijaisena lähteenä mm. yleissopimuksia, kuten järjestöjen perussääntöjä. Hannikainen 2006, 448.

⁴⁸ Perussäännön muutoksen hyväksymisäänestyksessä äänet jakautuivat 352 muutoksen puolesta ja 44 sitä vastaan.

⁴⁹ Hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen edustus hallintoneuvostossa on muutoksen voimaantulon jälkeen 56+28+28.

⁵⁰ Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussääntömuutosten hyväksymismenettelystä. 1986.

⁵¹ Constitution and Amendments 2015.

⁵² Sääntelyasiakirjan valmisteluun liittyvää konferenssikäsittelyä selvitetään tarkemmin luvussa 3.

⁵³ Vihma 1984, 27.

⁵⁴ ILO:n 10 tärkeintä teollisuusvaltiota ovat Brasilia, Kiina, Ranska, Intia, Italia, Japani, Saksa, Venäjä, Yhdysvallat ja Yhdistyneet kuningaskunnat. Wikipedia. International Labour Organization.

työnantaja- ja työntekijäryhmittäin molemmille 14 edustajaa⁵⁵. Myös hallintoneuvoston puheenjohtajisto, puheenjohtaja ja kaksi varapuheenjohtajaa, on kolmikantainen.⁵⁶ Hallintoneuvosto kokoontuu kesällä työkonferenssin jälkeen sekä kerran syksyllä ja keväällä. Se mm. laatii työkonferenssin esityslistan, päättää konferenssissa tehtyjen päätösten aiheuttamista jatkotoimista, suunnittelee ja ohjaa ILO:n toimintaa sekä rahoitusta, valvoo työtoimiston tehtävien hoitoa ja nimittää pääjohtajan.⁵⁷ L. Heinosen mukaan pohjoismaiden hallitukset ovat toimineet yhteistyössä, ja ne ovat mm. sopineet kiertävästä ehdokkuudesta hallintoneuvoston vaaleissa. Niillä on hallintoneuvostossa pysyvä edustus.⁵⁸

ILO:n työtoimisto on hallintoneuvoston ja työkonferenssin valvonnan alainen, hallinnollinen sihteeristö. Työtoimiston muodostaa pääjohtaja⁵⁹ alaisineen. Hallintoneuvoston valitsemalla, ohjeistamalla ja sen alaisuudessa toimivalla pääjohtajalla tai varapääjohtajalla on läsnäolovelvollisuus hallintoneuvoston kokouksissa, mutta ei jäsenen asemaa. Hän, kuten myös työtoimiston eri kansallisuuksia edustavat virkamiehet, toimii puolueettomasti. He eivät voi pyytää eivätkä ottaa ohjeita hallituksilta tai virallisilta tahoilta. He ovat vastuussa vain ILOlle. Itse ILOlla, kaikilla työkonferenssin valtuutetuilla, hallintoneuvoston jäsenillä, työtoimiston pääjohtajalla ja virkamiehillä on kullakin tehtäviensä hoidon kannalta tarpeelliset erioikeudet ja loukkaamattomuus eli immuniteetti⁶⁰.⁶¹ Pääjohtaja toimii työkonferenssin pääsihteerinä.⁶² L. Heinosen mukaan monia suomalaisia on ollut ILO:n palveluksessa erilaisissa viroissa ja tehtävissä.⁶³

Työtoimisto tekee mm. konferenssin ja hallintoneuvoston määäämiä erikoistutkimuksia jäsenmaissa, kuten tilannearvioita ja -kuvauksia yhdistymisvapausasioissa. Sen päätehtäviä ovat työkonferenssien ja kokousten asiakirja-aineistojen tuottaminen sekä kansainvälisesti kiinnostavien teollisuutta ja työtä koskevien julkaisujen toimittaminen ja julkaiseminen. Työtoimiston tehtäviin kuuluu myös hallitusten avustaminen jäsenvaltioiden pyytämässä, sen toimialaan kuuluvassa, työkonferenssin päätösten perusteella tehtävässä lainsäädännön valmistelussa ja sen mukaista toimintaa, kuten työasiain- ja työsuojeluhallintoa ja -tarkastusta koskevissa teh-

⁵⁵ Hallintoneuvoston kokoonpano on käytännössä 28+14+14.

⁵⁶ Perussäännön 7 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 8.

⁵⁷ Vihma 1984, 66, 68.

⁵⁸ Heinonen 2015.

⁵⁹ Pääjohtajana on ollut vuodesta 2012 Guy Ryder. Hän on vierailut Pohjoismaissa ja mm. Suomessa syksyllä 2014.

⁶⁰ Perussäännön 40 artikla. Immuniteetista on säädetty tarkemmin erillisessä jäsenvaltioiden hyväksymässä sopimuksessa. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 22.

⁶¹ Vihma 1984, 69–71.

⁶² Perussäännön 8, 9 ja 15 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 9, 12.

⁶³ Heinonen 2015.

tävissä.⁶⁴ Työtoimistolla on oikeus antaa jäsenvaltioiden hallituksille niiden pyynnöstä epävirallisia lausuntoja.⁶⁵

2.2.3 Työstandardit

ILO sääntelee työ- ja sosiaaliasioita yleissopimuksin (Convention) ja suosituksin (Recommendation), jotka muodostavat ILO:n ns. työstandardit.⁶⁶ Vuoteen 2015 mennessä ILO:ssa on hyväksytty L. Heinosen mukaan yhteensä 189 sopimusta, joiden aiheina ovat ydin- ja ensisijaisten sopimusten lisäksi mm. äitiysvapaa, työsuhdeturva, sosiaaliturva sekä työturvallisuus ja -terveys.⁶⁷ Monia sääntelyasiakirjoja on työurani aikana myös uudistettu, joko kokonaan tai osin myös yhdistämällä useampia vanhoja yhdeksi uudeksi, kuten merityösopimus MLC 2006, ja muutamia niistä on muutettu pöytäkirjamenettelyllä (Protocol).

Muita ILO:n tuottamia asiakirjoja ovat mm. päätöslauselmat (Resolution⁶⁸), päätelmät kokousten johtopäätöksistä (Conclusion) ja malliohjeet (Code of Practice⁶⁹ ja Code of Conduct).⁷⁰ ILO:n virallisjulkaisu on Official Bulletin. Sen A-sarjassa on virallisia asiakirjoja, kuten konferenssissa hyväksytyt tekstit ja B-sarjassa julkaistaan mm. järjestäytymisvapauskomitean raportit.⁷¹ ILO julkaisee myös oikeudellisesti sitomattomia mm. sopimuskohtaisia oppaita, joissa kuvataan hyviä käytäntöjä. Niiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita ymmärtämään sopimuksen määräyksiä.⁷²

Esimerkiksi ILO:n perussäännössä mainitun kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön⁷³ mukaan valtiota sitovat oikeudellisesti kansainväliset yleis- tai erityissopimukset ja tapaoikeus sekä yleiset oikeusperiaatteet. Pacta sunt servanda -periaatteen mukaan sopimuksen ratifi-

⁶⁴ Perussäännön 10 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 10.

⁶⁵ Virallisia tulkintoja antaa perussäännön 37 artiklan 1 kohdan mukaan Kansainvälinen tuomioistuin, ks. siitä tarkemmin luku 3.5.1.

⁶⁶ Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 599–607.

⁶⁷ Heinonen 2015.

⁶⁸ Esimerkkejä päätöslauselmista, ks. tarkemmin linkki:

<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/lang--en/index.htm>

⁶⁹ Ohjeet koskevat enimmäkseen työsuojelua, ks. tarkemmin linkki:

<http://www.ilo.org/safework/info/standards-and-instruments/codes/lang--it/index.htm>

⁷⁰ ILO:n julkaisuja, ks. tarkemmin linkki:

<http://www.ilo.org/global/publications/lang--en/index.htm>

⁷¹ Official Bulletin, ks. tarkemmin linkki: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/>

⁷² Esimerkiksi alkuperäiskansojen koskevaan sopimukseen liittyy opas Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Suomeksi on käännetty mm. oppaat Työpaikkaväkivalta palvelualoilla ja ilmiön vastaiset toimet sekä Vajaakuntoisasioiden hoitaminen työpaikalla, ks. tarkemmin linkki: http://www.tem.fi/tyo/kansainvalinen_tyoelamayhteisty/kansainvalinen_tyojarjesto_ilo/ilo_a_koskevat_julkaisut

⁷³ 38 artiklan 1 kohta. Ks. tarkemmin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö, SopS 1/1956.

ointi aiheuttaa jäsenvaltiolle oikeudellisia velvoitteita. Osa ILO:n sääntelyä, kuten suositukset, julistukset, päätöslauselmat, menettelytapaohjeet ja malliohjeet ovat enemmän moraalisen tason ns. soft law -sääntöjä, joista ei aiheudu valtioille oikeuksia tai velvollisuuksia eikä yksilö voi vedota niihin.⁷⁴ L. Heinosen mukaan esimerkiksi ILO:n suositukset ohjaavat jäsenmaiden politiikkaa, lainsäädäntöä ja käytäntöä ja ILO:n julistukset lähinnä politiikkaa.⁷⁵

2.2.4 Julistukset

Philadelphian julistuksessa⁷⁶ määriteltiin ILO:n päämäärät uudelleen, laajennettiin sen toimialaa sekä kirjattiin periaatteet jäsenvaltioiden toimien edistämiseen. Julistukseen on kirjattu, että ”työ ei ole kauppatavaraa”, sanan- ja yhdistymisvapaus on välttämätön jatkuvan edistyksen edellytys ja toisaalta köyhyys missä tahansa vaarantaa koko maailman hyvinvoinnin. Taistelua puutetta vastaan on käytävä kolmikantaisella yhteistyöllä, asioita on käsiteltävä vapaasti ja on tehtävä demokraattisia päätöksiä. Julistuksen tavoitteet on pyrittävä saavuttamaan kansallisen ja kansainvälisen politiikan avulla. Julistuksen II osassa todettiin uutena asiana tasa-arvo⁷⁷ rotuun, uskontoon tai sukupuoleen katsomatta. ILOlle myönnettiin oikeus arvioida ohjelmia sekä erityisesti taloudellisia ja rahapoliittisia toimenpiteitä siinä suhteessa, että ne toisaalta edistävät ja toisaalta eivät saa ehkäistä noita pyrkimyksiä.⁷⁸

Vuoden 1998 julistus koskee työelämän peruseriaatteita ja -oikeuksia⁷⁹. Siinä ei yksilöidä sopimuksia ja suosituksia, mutta siihen on katsottu liittyvän ns. ydinsopimukset, joita ovat nro 87 ja 98 (yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tunnustaminen), nro 29 ja 105 (pakkotyön kielto), nro 138 ja 182 (lapsityön kielto) sekä nro 100 ja 111 (samapalkkaisuus ja yhtäläinen kohtelu työelämässä). Jäsenvaltio on ILOon liittymisensä jälkeen, voimavarojensa ja erityisolosuhteidensa rajoissa, velvollinen ILO:n perussäännön ja Philadelphian julistuksen lisäksi noudattamaan, edistämään ja toteuttamaan näitä periaatteita, vaikka se ei olisi ratifioinut em. ydinsopimuksia. Julistuksen toteutumista jäsenvaltioissa seurataan näiden

⁷⁴ Hannikainen 2006, 450.

⁷⁵ Heinonen 2015.

⁷⁶ Philadelphian vuoden 1944 julistuksen virallinen nimi on Julkilausuma, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön päämäärää ja tehtäviä, SopS 13/1947.

⁷⁷ Kaikilla on oltava oikeus työskennellä vapaissa ja taloudellisesti turvatuissa oloissa, jotka luovat kaikille samat mahdollisuudet.

⁷⁸ Julistuksen III osassa on mainittu sosiaaliturva, työsuojelu, lastensuojelu ja äitiyshuolto, ravitsemis- ja asunto-olot sekä virkistys sekä sivistys. Siihen on kirjattu myös mm. pyrkimys täystyöllisyyteen ja parempaan elintason, samanlaisiin mahdollisuuksiin kasvatukseen ja työhön pääsyyn nähden ja jokaisen mahdollisuuteen saada oikeudenmukainen osuus edistyksen saavutuksista. Siinä on mainittu myös oikeus kollektiivisiin eli työehtosopimusneuvotteluihin sekä yhteistyöhön yrityksen johdon/työnantajien ja työntekijöiden kesken. Julkilausuma, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön päämäärää ja tehtäviä, SopS 13/1947.

⁷⁹ Julistuksen antamiseen vaikutti mm. vuoden 1995 YK:n sosiaalisen kehityksen huippukokous, jossa vahvistettiin työelämän perusoikeuksien sisältö. Lisäksi vuoden 1996 Maailman kauppajärjestön (WTO) ministerikokous hyväksyi ILO:n asemaa työstandardien säätämisessä tukevan päätöslauselman. HE 194/1999 vp., 1.

ydinsopimusten raportointivelvollisuuden avulla.⁸⁰ L. Heinosen mukaan esimerkiksi kaikki EU-maat ovat ratifioineet nämä sopimukset ja niihin viitataan myös eräissä EU:n kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyöalan säädöksissä.⁸¹

Vuoden 2008 julistuksella globalisaation solidaarisesta oikeudenmukaisuudesta lähinnä vahvistettiin Philadelphian julistuksen periaatteet. Siinä on neljä yhteenkuuluvaa ja toisiaan vahvistavaa strategista tavoitetta, joiden toteuttamisessa on huomioitava sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömyys. Työllisyyden edistämiseen on ensinnäkin luotava kestävä järjestelmä⁸². Toiseksi on edistettävä ja kehitettävä kestävä sosiaaliturvaa ja työsuojelua. Kolmanneksi on edistettävä sosiaalista vuoropuhelua ja kolmikantaisuutta, koska yhteiskunnallinen ja taloudellinen edistyminen ja kehitys ovat vuorovaikutussuhteessa. Julistuksen mukaan on pyrittävä työllisyyteen ja ihmisarvoiseen työhön ja tehostettava kolmikantaista työläinsäädäntöä ja sen toimeenpanoa työsuojelun valvontoiheen. Viimeisenä kohtana on mainittu työelämän perusperiaatteet ja -oikeudet yhdistymisvapauksineen ja kollektiivisine neuvotteluoikeuksineen.⁸³ Tähän julistukseen liittyvien ns. ensisijaisten sopimusten aiheet ovat työllisyyspolitiikka (nro 122), työsuojelutarkastus (nro 81 ja 129) ja kolmikantaneuvottelut (nro 144).⁸⁴

2.3 Kolmikantaperiaate

Kolmikantaperiaate on erityispiirre sekä ILO:n rakenteessa että sen toiminnassa. Jo ILO:n perussäännössä ilmaistun yhdistymisvapauden tunnustamisen täyttämiseksi jäsenvaltiot sitoutuivat kolmikantaisuuteen. Periaate tarkoittaa ILO:n osalta sitä, että jäsenvaltioiden hallitusten ohella myös työnantajilla ja työntekijöillä (jäljempänä myös työmarkkinajärjestöt tai -osapuolet) on välitön osallisuus ILO:n päättävissä, toimeenpaneissa ja asiantuntijaelimissä. Edustajien suhdeluku (hallitus, työntekijät, työnantajat) on konferenssissa ja hallintoneuvostossa 2+1+1 ja työkonferenssin komiteoissa 1+1+1.⁸⁵ Edellä kuvatuissa uudemmissa julistuksissa, jotka vaikuttavat etenkin kansallisiin politiikkoihin, vahvistettiin yhdistymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tunnustamista entisestään.

⁸⁰ HE 194/1999 vp., 10.

⁸¹ Heinonen 2015.

⁸² Järjestelmään liittyvät yksilön kehittymismahdollisuuksien turvaaminen, kaikenlaisen yritystoiminnan perustuminen kestäville arvoille sekä yhteiskuntien taloudellinen kehitys, hyvä elintaso ja edistys.

⁸³ ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. 2008, 9–11.

⁸⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 26. Sopimusten raportointimenettelystä ks. tarkemmin luku 5.

⁸⁵ Vihma 1984, 25.

2.3.1 Kolmikantaan liittyvät sopimukset ja sopimusten kolmikantaehdot

Yhdistymisvapauteen liittyy sopimus nro 87 yhdistymisvapaudesta ja järjestäytymisoikeuden suojelusta⁸⁶. Siinä säänneltyjä asioita ovat mm. seuraavat. Yhdistymisvapaus tarkoittaa oikeutta perustaa järjestöjä ja liittyä niihin henkilön oman tahdon mukaan. Järjestöillä on oltava oikeus hoitaa omat asiansa, laatia sääntönsä, valita vapaasti edustajansa sekä hoitaa järjestöhallinto, -toimet ja -ohjelmat ilman viranomaisen puuttumista. Järjestön on voitava toimia ilman lakkauttamis- tai keskeytysuhkaa. Sopimuksen mukaan on taattava vapaus perustaa keskusjärjestöjä ja liittyä niihin ja on saatava kuulua vapaasti kansainvälisiin edunvalvontaelimiin. Kansallinen, mm. yhdistyslainsäädäntö ei saa loukata näitä oikeuksia.⁸⁷

Lisäksi sopimus nro 98 koskee yhdistymisvapauteen liittyvien järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista. Sopimuksella suojellaan mm. työntekijöitä tuota oikeutta vastaan kohdistetuilta toimilta työsuhteessa. Työnsaannin ehtona ei saa olla se, että työntekijä ei liity järjestöön tai että siitä on erottava ja toisaalta työstä ei saa erottaa järjestöön kuulumisen tai sen toimintaan osallistumisen takia.⁸⁸ Sopimus nro 135 vuodelta 1971 koskee työntekijöiden edustajien, kuten luottamusmiesten suojelua yrityksessä ja edustajan tehtävän hoidon turvaamista.⁸⁹

Vuonna 1976 ILO hyväksyi sopimuksen nro 144. Se koskee kolmikantaneuvotteluja, joiden tarkoituksena on edistää työtä koskevien kansainvälisten normien noudattamista. Samalla hyväksyttiin siihen liittyvä suositus nro 152. Se koskee edellä mainitun lisäksi myös Kansainvälisen työjärjestön toimintoihin liittyviä kansallisen tason toimenpiteitä.⁹⁰ Näitä Suomen ILO-neuvottelukuntaan liittyviä sääntelyasiakirjoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.1.2.

Suuressa osassa ILO:n sopimuksia on ehtoja erilaisesta kansallisen tason kolmikantayhteistöminnasta. Eniten niissä on ehtoja, joissa viranomaisilla on velvollisuus neuvotella työnantajien ja työntekijöiden tai niitä edustavien järjestöjen kanssa kansallisista sääntelytoimista, sopimusmääräysten soveltamisesta ja niistä esitettyjen vaihtoehtojen valinnoista. Toiseksi eniten ehdoissa edellytetään kolmikantaista jatkuvaa ja kiinteää yhteistyötä joko kansallisen lainsäädännön soveltamisessa tai ylläpidettäväksi edellytetyn kansallisen politiikan edistämisessä. Kolmanneksi eniten on ehtoja siitä, että viranomaisen on perustettava elimiä tai järjestelmiä,

⁸⁶ Aikataulullisesti sopimus nro 87 hyväksyttiin ILO:ssa kesällä 1948. YK:n yleiskokous hyväksyi ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10.12.1948. Suomi on ratifioinut sopimuksen nro 87 vuonna 1949. Vihma TYV 1989, 120.

⁸⁷ Yleissopimus nro 87. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 171.

⁸⁸ Sopimus nro 98 on vuodelta 1949 ja Suomi on ratifioinut sen vuonna 1951. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 218.

⁸⁹ Kairinen 2002, 826.

⁹⁰ Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 596, 606.

joihin työnantajia ja työntekijöitä osallistuu molempia yhtä monta.⁹¹ Tämä pariteettiperiaate on tärkeä etenkin päätöksiä tekevissä ja niistä tarvittaessa äänestävissä elimissä.

2.3.2 Kolmikantaisuus ILO-asioissa

Kolmikantaperiaatteeseen perustuva työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen vahva rooli ILO:n toiminnassa ilmenee eri asioissa, eri tilanteissa ja eri elimissä. ILO:n sääntelyaiheiden valintaan niiden edustajat voivat vaikuttaa ILO:n hallintoneuvostossa. Sopimusten valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon vaikuttavat kunkin maan hallituksia, työnantajia ja työntekijöitä edustavat konferenssidelegaation valtuutetut ILO:n vuosittaisessa työkonferenssissa sekä sen komiteoissa. Kansallisesti työmarkkinaosapuolet osallistuvat ILO:n sääntelyasioiden käsittelyyn, ratifiointiedellytysten harkintaan, ratifioitujen sopimusten soveltamisen valvontaan ja irtisanomisharkintaan, suositusten ja ratifioimattomien sopimusten uudelleen harkintaan sekä tietojen antamiseen valmistautumiseen valtion hallituksen nimissä. Työmarkkinaosapuolten kanssa neuvotellaan kansallisesti myös valmisteltaessa lausuntoja ja muita jäsenvaltion hallituksen toimenpiteitä. Lisäksi järjestöillä on täysin itsenäinen valitusoikeus – ohi kotivaltionsa, suoraan ILO:lle – sopimusten soveltamisesta ja oikeus tehdä kantelu jäsenvaltion tekemästä yhdistymisvapauden loukkaamisesta.⁹² ILO:n kolmikantamenettelyyn kuuluvia, sopimuksessa nro 144 edellytettyjä vaikutusmahdollisuuksia on kuvattu myös edellä ja Suomen ILO-neuvottelukunnan osalta niitä kuvataan luvussa 4.1.2.

Työkonferenssissa työnantajien ja työntekijöiden edustuksen on oltava yhtä painava, yhtäläinen ja samoin menettelyin järjestetty oikeus valvoa etuja ja esittää näkökantoja, jotka on huomioitava yhtäläisesti asian harkinnassa ja päätöksenteossa. Heillä on oltava lukumääräisestikin yhtä suuri edustus, mutta valtion edustus voi poiketa.⁹³ Työnantajien ja työntekijöiden ryhmillä on konferenssissa autonomia eli itsenäinen päätösvalta edustuksesta ja harjoitusta politiikasta. Niiden luottamushenkilöt valitaan enemmistövaaleilla ja ryhmät toimivat kuten puolueet. Ryhmien olemassaolo takaa asian monipuolisen valmistelun, käsittelyn ja päätöksenteon. Alussa ryhmillä voi olla toisistaan eroavia käsityksiä ja selvityksiä, mutta ajan myötä kannanotot yleensä lähenevät ja tasapuolinen päätös syntyy.⁹⁴

L. Heinosen mukaan hallitukset toimivat sekä hallintoneuvostossa että konferenssissa usein ryhminä. Suomen osalta keskeisimmät ryhmät ovat Pohjoismaat, EU sekä teollistuneet markkinatalousmaat (IMEC-ryhmä). Näiden ryhmien kautta myös ne maat, jotka eivät ole hallintoneuvoston jäseniä, pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon hallintoneuvoston kokouksissa. Erityisesti EU:n osalta jäsenyys velvoittaa myös lojaliteettiin EU:n esittämiä kannanottoja

⁹¹ Vihma 1984, 47.

⁹² Vihma 1986, 21.

⁹³ Vihma 1984, 58.

⁹⁴ Vihma 1984, 48–49.

kohtaan ja käytännössä tämä ”sitoo maiden käsiä”. Mahdollinen kansallinen puheenvuoro pidetään aina vasta EU-puheenvuoron (jos sellainen pidetään) jälkeen ja kansallisen puheenvuoron alussa ilmaistaan tuki pidetylle EU-puheenvuorolle. Kansallisen puheenvuoron sisältö ei voi olla ristiriidassa EU-puheenvuoron kanssa.⁹⁵

3 Yleissopimusprosessi

3.1 Työkonferenssi

Työkonferenssi on ILO:n ylin päätöksentekaelin. Se kokoontuu kesäkuun alussa, nykyisin noin kahden viikon ajan. Konferenssin päätehtävät ovat sääntelyasiakirjojen valmistelu ja päätöksenteko, maailmanlaajuisten työ- ja sosiaaliongelmien yleinen käsittely ilman sääntelytarkoitusta pääjohtajan raportin pohjalta, budjetin vahvistaminen kaksivuotiskausittain, sen toteutumisen seuranta sekä vuosittaisen toimintasuunnitelman käsittely ja vahvistaminen.⁹⁶

Perussäännön 3 artiklan mukaan jäsenvaltion konferenssivaltuuskuntaan kuuluu neljä edustajaa: kaksi maan hallituksen, yksi työnantajien ja yksi työntekijöiden valtuutettu (2+1+1). Hallituksen suurempi edustus perustuu siihen, että hallituksella on taloudellinen vastuu ILO:n toiminnassa ja ILOssa säädettyjen uudistusten toteuttamisesta ja siihen, että hallitus tekee kansalliset päätökset sääntelyasiakirjojen ratifioimisesta tai sisäisestä soveltamisesta⁹⁷. Työmarkkinajärjestöjen edustajat on valittava yhteistyössä ao. järjestöjen kanssa, jos maassa sellaisia on. Jokaisella heistä voi olla enintään kaksi neuvonantajaa kutakin vuosittain vaihtuvaa sääntelyaihetta kohden. Jos sääntelyaihe koskee naistyöntekijöitä, ainakin yhden neuvonantajan on oltava nainen. Neuvonantaja voi saada puheoikeuden täysistunnossa edustajan pyynnöstä ja puheenjohtajan luvalla, mutta ei äänioikeutta. Edustaja voi määrätä yhden neuvonantajansa varamieheksi ilmoittamalla asiasta kirjallisesti puheenjohtajalle. Tällöin varamiehellä on puhe- ja äänioikeus. Jos joko työnantaja- tai työntekijävaltuutetun nimittäminen on laiminlyöty tai jos häneltä evätään valtuudet, ei toisenkaan osapuolen valtuutetuilla ole äänioikeutta, mutta hänellä on puheoikeus.⁹⁸

Kaikki edustajat äänestävät kaikesta yksilöllisesti.⁹⁹ Edustajilla on oikeus toisistaan riippumattomaan kannanmääritykseen ja oman menettelyn vapaaseen valintaan. He päättävät itse edustuksesta, menettelystä ja politiikasta ja valitsevat enemmistöpäätöksillä luottamushenkilöt konferenssiin ja komiteoihin. Esimerkiksi eri ryhmät asettavat itsenäisesti ehdokkaat hal-

⁹⁵ Heinonen 2015.

⁹⁶ Vihma 1984, 71.

⁹⁷ Foggon 1988, 102.

⁹⁸ Perussäännön 4 artiklan 2 kohta. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 8.

⁹⁹ Perussäännön 4 artiklan 1 kohta. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 7.

lintoneuvoston varsinaisiksi, vara- ja sijaisjäseniksi ja konferenssi nimittää ryhmittäin hallintoneuvostoon eniten ääniä saaneet ehdokkaat samassa 2+1+1 suhteessa. Hallituksen edustajat edustavat valtiota, muut edustukset perustuvat edustajien toimintaan henkilöinä ja oman, joko työnantajien tai työntekijöiden, ryhmänsä jäsenenä. Muut valmisteluun, päätäntään, toteutukseen ja valvontaan liittyvät luottamuselimet valitaan pääsääntöisesti samoin.¹⁰⁰ Yleisistunnon ja komiteoiden työskentelyä voi seurata puheenjohtajalta luvan saaneita huomioitsijoita, joilla on luvanvarainen puhe- mutta ei äänioikeutta.¹⁰¹

3.2 Komiteatyöskentely

Komiteoista ja niiden työskentelystä säädetään työkonferenssin ohjesäännön I osassa.¹⁰² ILO:n valvontatoimintaan liittyvä ei-kolmikantainen, riippumattomista asiantuntijoista koostuva eksperttikomitea (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) on sopimusten ja suositusten noudattamista valvova pysyvä asiantuntijaryhmä. Myös työkonferenssin sopimusten ja suositusten soveltamista tutkiva kolmikantainen konferenssikomitea (Conference Committee on the Application of Standards) liittyy sopimusten valvontaan. Näitä komiteoita käsitellään tarkemmin alla. Puheenjohtajaa monipuolisesti avustavassa järjestelykomiteassa (Selection Committee) on 28 hallituksen edustajaa sekä 14 työnantaja- ja työntekijäedustajaa ryhmittäin (28+14+14). Sen jäseninä ovat kokeneimmat henkilöt hallintoneuvostosta ja komiteoista. Se mm. valitsee tekstintarkastuskomitean (Drafting Committee), joka tarkastaa sääntelyasiakirjojen yhtäpitävyyden konferenssin päätösten kanssa sekä englannin ja ranskan kieliversioiden yhtäläisyyden. Hallintoon liittyvinä komiteoina konferenssissa on pelkästään jäsenmaiden hallitusten¹⁰³ edustajista koostuva finanssikomitea (Finance Committee of Government Representatives) ja kolmikantainen, konferenssiin osallistuvien henkilöiden valtakirjat tarkastava komitea (Credentials Committee). Lisäksi on teknisiä komiteoita. Konferenssi voi asettaa komitean mistä aiheesta tahansa. Niihin voidaan ottaa teknisiä asiantuntijoita ilman jäsenen äänioikeutta. Järjestelykomitea tekee näiden komiteoiden kokoonpanoesitykset ja konferenssi nimittää hallitusten edustajat sijaisineen, joilla on äänioikeus vain valtuutuksella. Sen sijaan työnantaja- ja työntekijäryhmät päättävät edustajistaan ja heidän äänioikeudestaan itsenäisesti.¹⁰⁴

Hallintoneuvoston kolmikantaista yhdistymisvapauskomiteaa (Committee on Freedom of Association), joka liittyy valitusmenettelyyn kuuluvaan oikeuteen valittaa jäsenvaltion tekemästä yhdistymisvapausloukkauksesta, käsitellään luvussa 5.4.3.

¹⁰⁰ Vihma 1984, 46–47.

¹⁰¹ Vihma 1984, 73.

¹⁰² Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹⁰³ Jäsenvaltioiden hallitukset maksavat ILO:n vuotuisen jäsenmaksun. Suomessa sen maksaa ILO-koordinaatioministeriö.

¹⁰⁴ Vihma 1984, 79–82.

Uusi sääntelyasiakirja valmistellaan yleensä sitä varten perustetussa komiteassa¹⁰⁵. Valtuute-
tulla tai neuvonantajalla on komiteoissa läsnäolo- ja puheoikeus. Komitean puheenjohtajan
luvalla puheoikeus on huomioitsijoilla, valtioiden ja virallisjärjestöjen edustajilla ja nimetyil-
lä teknisillä asiantuntijoilla. Koko puheenjohtajiston luvalla voi olla läsnä edustaja sellaisesta
epävirallisesta järjestöstä, jolla on vahvistettu neuvottelusuhde ILOon tai joka on virallisesti
kutsuttu komiteaan. Lisäksi voidaan antaa oikeus puheenvuoron käyttämiseen ja tiedotusai-
neiston levittämiseen. Komitea valitsee kolmikantaisen puheenjohtajiston suhteessa 1+1+1 ja
raportinlaatija(t).¹⁰⁶

Puheenjohtaja saa osallistua keskusteluun ja voi äänestää, ellei hänellä ole sijaista, mutta
hänellä ei ole ratkaisevaa ääntä. Puheenjohtajisto neuvottelee ennalta tärkeimmistä kannan-
otoista. Keskustelun pohjana ovat työtoimiston raportit. Kukin komitean jäsen voi tehdä muu-
tosehdotuksia kaikkeen ja ne käsitellään. Jos jokin ehdotus saa kannatusta, siitä äänestetään.
Kaikilla edustettuina olevilla ryhmillä on sama äänimäärä. Työnantaja- ja työntekijäryhmät
pitävät omia ryhmäkokouksiaan ja neuvottelevat. Pyrkimys on sopia yhteisistä linjoista eri
ryhmien edustajien kesken. Komitea voi asettaa kolmikantaisia ryhmiä ongelmien ratkaisemi-
seksi. Komitean raportti käsitellään konferenssin täysistunnossa. Raportin sisältöön voidaan
tehdä sielläkin muutosesityksiä.¹⁰⁷

3.2.1 Eksperttikomitea

ILO:n valvontatoimintaan liittyvä, työtoimiston valtioiden hallituksilta saamat raportit käsitte-
levä eksperttikomitea eli pysyvä asiantuntijakomitea ei ole kolmikantainen. Siinä on 20 jäsen-
tä, joilla on korkean tason osaamista kansainvälisen oikeuden, työoikeuden ja hallintotoimin-
nan osalta. Se valitaan kolmivuotiskaudeksi ja jäsenten valintakriteereinä ovat mm. henkilö-
kohtainen pätevyys ja aikaisemmalla toiminnalla osoitettu riippumattomuus. Jäsen on jäävi
omaa kotimaataan koskevissa asioissa.¹⁰⁸

Eksperttikomitea selvittää objektiivisesti, riippumattomasti ja puolueettomasti valtioiden ti-
lannetta sopimusten ehtojen ja perussäännön velvoitteiden noudattamisessa. Komitea valvoo
sopimusten valtiosisäiseen käsittelyyn saattamista, ratifioitujen sopimusten soveltamista ja
noudattamista sekä ratifioituja ja ratifioimattomia sopimuksia¹⁰⁹ luvussa 5 kuvatun raportoin-
timenettelyn avulla. Sen asiakirjat ja neuvottelut ovat luottamuksellisia. Komitea määrää

¹⁰⁵ Komiteoiden työskentelystä säädetään työkonferenssin ohjesäännön H-osassa, artikla 55–
68. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹⁰⁶ Vihma 1984, 82–83.

¹⁰⁷ Vihma 1984, 83–84.

¹⁰⁸ Vihma 1984, 126.

¹⁰⁹ Perussäännön 19 ja 22 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and
Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14–15, 17.

kullekin jäsenelle tietyn sopimus- tai aiheyhrymän. Jokaisella jäsenellä on aloite- ja puheoikeus ennen huomautusehtojen ja selvityspyyntöjen esittämistä. Jäsen vastaa kirjausten sanamuodosta ja alustavat havainnot käsitellään sekä hyväksytään komitean täydessä kokouksessa. Komitea voi asettaa työryhmiä periaatteellisiin ja erityisen vaikeisiin kysymyksiin. Komiteassa käsiteltäviä asiakirjoja ovat hallitusten raporteissa työtoimistolle tai hallitusten suoraan konferenssikomiteassa antamat tiedot, säädöstekstit, työehtosopimukset, tuomioistuinten päätökset, jäsenvaltioilta saadut tiedot tarkastusten tuloksista, tehdyt huomautukset ja ILO:n toimielinten, kuten tutkimuskomission ja yhdistymisvapauskomitean raportit. Komitea ottaa tarvittaessa yhteyttä valtioihin tai kirjaa vakavammista tapauksista huomautukset raporttiinsa. Sen johtopäätökset ovat perinteisesti yksimielisiä, mutta enemmistöpäätös on mahdollinen. Komitean raportti käsitellään hallintoneuvoston kevätkokouksessa ja työkonferenssin istunnossa.¹¹⁰

Eksperttikomitean huomiot kirjataan joko suoraan sen raporttiin tai valtioille lähetetään ensin ns. Direct Request¹¹¹. Jos tilanne ei sen seurauksena muutu, kirjataan raporttiin lausuma, jota voidaan vielä tehostaa erityisellä alaviitemenettelyllä. Alaviitteessä voidaan pyytää erityisen tärkeissä tapauksissa yksityiskohtaista raporttia, jo ennen kuin se olisi toimitettava raportointijärjestelmän mukaan, tai siinä voidaan pyytää tarkkoja tietoja konferenssille.¹¹²

Eksperttikomitea on kysynyt äskettäin Suomelta ihmisarvoisen työn kehittämisestä erityisesti ns. samapalkkaisuussopimuksen¹¹³ (nro 100) sekä yhdenvertaisuutta työssä ja ammatissa (nro

¹¹⁰ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 43–44.

¹¹¹ Yhdistyksen väliaikaisen kieltämisen sääntelyyn liittynyt esimerkki eksperttikomitean työstä koskee ns. yhdistymisvapausopimusta nro 87. SAK oli huomauttanut ILOlle vuonna 1975, että yhdistyslain mukaan ministeriön ja lääninhallituksen hallinnollisella määräyksellä voitiin kieltää yhdistyksen toiminnan jatkaminen toistaiseksi. SAK katsoi sen sopimuksen nro 87:n 4 artiklan kirjauksen ”järjestöjä ei saa hajottaa tai lakkauttaa hallinnollisin toimenpitein” vastaiseksi. Eksperttikomitea oli todennut jo aiemmin, että tuo lain kiello on ajallisesti rajallinen, koska se on voimassa vain, jos tuomioistuim vahvistaa sen 14 päivän kuluessa. Siten se ei koske yhdistyksen jatkuvaa olemassaoloa ja yhdistyksen hallitus voi toimia normaalisti sen aikana. Se on osa lakkautusmenettelyä, joka on tuomioistuinasia. Tämän vuoksi eksperttikomitea totesi, että lain säännökset eivät loukanneet sopimuksen 4 artiklan periaatetta. SAK huomautti ILOlle myös uudesta yhdistyslakiehdotuksesta. SAK totesi siinä olevan vaarana, että ammattiyhdistys voisi joutua siviili- tai rikosoikeudellisen rangaistuksen tai lakkauttamisen kohteeksi. Eksperttikomitea kiinnitti kirjeellään hallituksen huomioita sopimuksen 4 artiklan vaatimuksiin tässä tilanteessa vuonna 1985. Vuonna 1987 eksperttikomitea ilmoitti, että mahdollisuus kieltää ammattiyhdistyksen toiminta vaikkapa vain 14 päiväksi ei ollut sopusoinnussa sopimuksen nro 87 kanssa. Hallituksen esityksen laintarkastusvaiheessa yhdistyksen väliaikainen kieltäminen säädettiin tuomioistuinasiaksi. Tämän muutoksen seurauksena eksperttikomitea kirjasi myöhemmässä raportissaan näkökantonsa huomioonoton Suomessa ensin ”with interest” ja sittemmin ”with satisfaction”. Suviranta 1991, 239–241.

¹¹² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 44 ja alaviite 57.

¹¹³ Samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskeva sopimus hyväksyttiin vuonna 1951 ja Suomi ratifioi sen vuonna 1963 (HE 47/1962, SopS 9/1963). Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 593.

111) koskevan sopimuksen soveltamisessa. Lisätietoja on pyydetty samapalkkaisuusohjelmasta¹¹⁴, julkisen sektorin palkkausjärjestelmien kehityksestä sekä siellä määräaikaisissa työ- ja virkasuhteissa olevien naisten palkkauksesta¹¹⁵. Syrjintään liittyvinä kyselyaiheina on ollut mm. etninen syrjintä, perhevapaata pitävien määräaikaisessa työ- tai virkasuhteessa olevien naisten asema ja työmarkkinoiden jakautuminen sukupuolen mukaan. Yhdenvertaisuuslain uudistaminen oli yksi eksperttikomitean kyselyaihe. Uudistettu yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Uudistetuissa työelämän yhdenvertaisuussäännöksissä on otettu huomioon EU:n työsyrynnän torjuntaa sekä etnistä syrjintää koskevat direktiivit, ILO:n sopimus nro 111 ja muut kansainväliset työelämän syrjintää koskevat sopimukset.¹¹⁶

Kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa on mainittu saamelaisopimus nro 169 ja ILO:n merityösopimus MLC 2006, jonka ratifioinnin katsottiin edistävän sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa ja laajaa ratifiointia. Siten vuorostaan edistetään ihmisarvoisten työolojen noudattamista maailmanlaajuisesti kauppa-aluksilla. Ohjelmassa on mainittu myös ILO:n kotitaloustyötä koskeva sopimus, jonka tavoite on kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoisten työ- ja asuinolojen turvaaminen maailmanlaajuisesti, koska suuri osa kotitaloustyöntekijöistä on maahanmuuttajia.¹¹⁷

Eksperttikomitean raportissa¹¹⁸ on kolme osaa. Ensimmäinen osa on yleiskatsaus, jossa huomiota kiinnitetään yleisesti kiinnostaviin asioihin tai erityisongelmiin. Raportin II-osassa on

¹¹⁴ Samapalkkaisuusohjelmalla pyritään parantamaan naisten työmarkkina-asemaa ja jatkaa työelämän tutkimusavusteista kehittämistä. Ohjelmaan liittyy oma seurantarjestelmänsä. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013. 2012, 35. Esimerkkinä on myös vanhempi Suomen laatima selvitys samasta asiasta. Eksperttikomitean samapalkkaisuusselvitykseen vastattiin vuonna 1989 mm. seuraavasti: Samapalkkaisuussopimuksen ratifioinnin johdosta virka- ja työehtosopimuksista oli poistettu 1960-luvun alussa erilaiset naisten palkkaluokat. Ennen tätä esim. kansakoulun miesopettajan palkka ja hänen virka-asuntonsa oli suurempi kuin naisopettajan. Vastauksessa todettiin, että työehtosopimukset eivät estä korkeampaa palkkausta, mutta työnantajan on selvitettävä, ettei palkkaero johdu sukupuolesta ja että julkisella puolella palkat ovat samalla minimi- ja maksimipalkkoja. Suomessa oli selvitetty, että osa sukupuolten palkkaeroista miesten hyväksi selittyy työhön käytettävällä ajalla, koulutuksella ja alan arvostuksella. Vastauksessa tuotiin esiin, että palkkati-lannetta ei verrata eri työnantajien kesken ja että sisällöllisesti erilaisten töiden vertailu on haastavaa. Siinä todettiin myös, että työsopimuslaissa kiellettiin sukupuoleen perustuva syrjintä ja se säännös siirrettiin vuonna 1987 voimaan tulleeseen naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986). Tuotiin esiin, että työehtosopimukset eivät koske ylintä johtoa, eikä sen palkoista ollut tietoa, mutta tällä ei katsottu olevan merkitystä, koska naisia on vähän ylimmässä johdossa. Toisaalta todettiin, että osa-aika- ja kotityöntekijöiden, pääasiassa naisten, mahdollista palkkasyrjintää voisi ehkäistä erityislailla. Heikkerö, J., Koskinen, P. & Nikula, P. TYV 1989, 6–8.

¹¹⁵ Hanke määräaikaisten ja osa-aikaisten työsuhteiden tarkastelemiseksi sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta liittyy sekä EU:n tasa-arvoa koskevaan sääntelyyn että YK:n ja ILO:n yleis-sopimusten toimeenpanoon.

¹¹⁶ Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013. 2012, 60–61.

¹¹⁷ Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013. 2012, 53, 58.

¹¹⁸ Eksperttikomitean raportit vuodesta 1932 lähtien, ks. tarkemmin linkki:

yksittäiset huomautukset vakavimmissa ja pitkäkestoisimmissa tapauksissa mm. ratifioitujen sopimusten soveltamisesta sekä sopimusten ja suositusten saattamisesta valtioelinkäsittelyyn, selvityspyynnot ILO:n pääjohtajan lisähuomautuksiin hallituksille komitean puolesta ja vastaanottoilmoitukset moitteettomista selvityspyynnöistä. Raportin III-osassa on ratifioimattomien sopimusten ja suositusten raportointiin perustuva yleiskatsaus kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön.¹¹⁹ Eksperttikomitea ylläpitää listaa ratifioitujen sopimusten parempaa soveltamista koskevista jäsenvaltioiden lainsäädännön ja käytännön muutoksista. Sitä on pidetty vuodesta 1964 lähtien. Listalla on nyt yli 2 300 tapausta.¹²⁰

3.2.2 Konferenssikomitea

Konferenssikomitea¹²¹ arvioi jäsenvaltion toimia sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi ja sen antamia tietoja tarkastusten tuloksista sekä sopimuksista ja suosituksista saatuja raportteja¹²². Konferenssikomitea käsittelee em. eksperttikomitean yleiskatsausta kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön ratifioimattomien sopimusten ja suositusten raportoinnin osalta. Se huomioi vastaukset eksperttikomitean huomautuksiin sekä työtoimiston asiaan saamat lisätiedot. Se tutkii raportin havainnot ja niiden taustat. Yksittäistapausten osalta se luetteloi lisätietoja vaativat huomautukset ja hyväksyy luettelon. Hallituksilla on tilaisuus vastata huomautuksiin. Konferenssikomitea päättää, pyytääkö se suoraan lisätietoja vai haluaako se niitä suullisesti pyytämällä hallituksen edustajia kuultavaksi. Se järjestää tarvittaessa katselmuksia.¹²³

Konferenssikomitean raportissa¹²⁴ on tietoja em. velvoitteiden noudattamisesta eri valtioissa, valtioelinkäsittelyyn saattamisista, raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä sekä edistymismainintoja vaikeuksien voittamisesta lainsäädännössä ja käytännössä huomautusten jälkeen. Siinä kiinnitetään huomiota tiettyjä erityistapauksia koskeviin keskusteluihin ja tapauksiin, joissa on ollut useita vuosia vakavia puutteita, hallituksen raportoinnin toimittamiseen työmarkkinajärjestöille ja komitean työhön osallistumiseen. Käytännössä kyseessä on ”musta lis-

<http://ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

¹¹⁹ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 44 ja alaviitteet 58–60.

¹²⁰ Sopimusten paremman soveltamisen tapauksista, ks. tarkemmin linkki:

<http://ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/the-impact-of-the-regular-supervisory-system/lang--en/index.htm>

¹²¹ Konferenssikomiteasta säädetään konferenssin ohjesäännön 7 artiklassa. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹²² Perussäännön 19 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14–15.

¹²³ Vihma 1984, 126.

¹²⁴ Konferenssikomitean raportit, ks. tarkemmin linkki:

<http://ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang--en/index.htm>

ta” eli moraalinen sanktio. Lausuntojen yhteenvedo ja käyty keskustelu julkaistaan raportin liitteenä.¹²⁵

Konferenssikomitean raportti käsitellään konferenssin täysistunnossa, julkaistaan pöytäkirjan liitteenä ja lähetetään hallituksille. Tavoitteena on tarkastella kolmikantaisesti esim. raportissa mainittujen erityiskohtien ja yksittäistapausten sääntelytapoja. Hallitus voi täsmentää tietoja, ehdottaa lisätoimenpiteitä, tuoda ilmi velvoitteiden täyttöön liittyviä vaikeuksia ja pyytää niihin neuvoja.¹²⁶

3.3 Konferenssin täysistunto

Täysistunnon kulusta säädetään konferenssin ohjesäännön I osassa.¹²⁷ Hallintoneuvosto päättää ja laatii konferenssin esityslistan sekä ohjeistaa työtoimistoa suunnitteilla olevien sopimusten ja suositusten valmistelusta ja siihen liittyvistä neuvotteluista. Esityslista toimitetaan jäsenvaltioille määräajassa ennen konferenssia. Niiden on välitettävä se nimittämilleen valtuutetuille mahdollisimman pian. Jäsenvaltio voi kirjelmöidä pääjohtajalle vastustavansa jotain esityslistan aihetta, jolloin siitä on tiedotettava muille hallituksille. Tällainen aihe voi pysyä esityslistalla, jos sitä kannattaa konferenssin päätösäänestyksessä määräenemmistö (2/3) läsnä olevista valtuutetuista.¹²⁸

Konferenssi valitsee puheenjohtajan yleensä hallitusvaltuutetuista tai kunnianosoituksena muista ryhmistä ja kolme varapuheenjohtajaa suhteessa 1+1+1. Puheenjohtaja ei osallistu aineelliseen keskusteluun eikä äänestä. Työtoimisto on hänen apunaan. Konferenssin järjestykomitea tukee häntä luottamushenkilötasolla.¹²⁹ Konferenssi laatii työjärjestyksensä, ja se voi asettaa harkintansa mukaan komiteoita laatimaan mietintöjä tietyistä aiheista ja käyttää niissä äänioikeudettomia asiantuntijoita.¹³⁰

Konferenssin täysistunnon alussa on kertomus edellisen vuoden toiminnasta, sitä koskeva keskustelu¹³¹ ja päätökset sekä pääjohtajan raportti, joka sisältää mm. toimintakertomuksen. Sen jälkeen esitetään jokin ajankohtainen työ- ja sosiaaliolo-ongelma, jota koskeviin toimen-

¹²⁵ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 45–46.

¹²⁶ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 46–47.

¹²⁷ Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹²⁸ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 12.

¹²⁹ Vihma 1984, 74. Asiasta säädetään perussäännön 17 artiklassa.

¹³⁰ Perussäännön 18 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 13.

¹³¹ Konferenssin ohjesäännön 12 artiklan mukaan kullakin kolmikantavaltuutetulla on yksi puheenvuoro ja esim. vieraileva ministeri voi puhua. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

piteisiin toivotaan opastusta. Samalla toivotaan tietoja jäsenvaltioiden asenteista ja toimista ko. asiassa. Myös ohjelma-, budjetti- ja rahoituskysymyksiä käsitellään. Käsittelyssä on myös pääjohtajan ILO:n valvontatoimen jäsenvaltioilta hankkimaan selvitykseen perustuva yhteen-veto. Siinä on tiedot ja raportit kulloinkin muutamien keskeisten sopimusten ja suositusten noudattamisesta. Lisäksi käsitellään eri komiteoiden raportteja ja mahdollisia erityisraportteja ja aiemmista päätöksistä sekä konferenssin asettamien komiteoiden töiden tuloksia.¹³²

Konferenssipuheenvuorot annetaan valtuutetun tai neuvonantajan pyytämisjärjestyksessä. Samasta aiheesta voi puhua ilman lupaa vain kerran tai aloitteen tekijänä kaksi kertaa. Puheenvuorot ovat lyhyitä, ja niiden pituutta voidaan rajoittaa. Yksityisluontoisten kansainvälisten järjestöjen edustajat, huomioitsijat ja erikseen kutsutut vapautusjärjestöjen edustajat puhuvat luvanvaraisesti. Viimeksi mainitut voivat puhua vain hallintoneuvoston ja pääjohtajan toimintakertomuksiin liittyvissä asioissa.¹³³

Perussäännön 17 artiklan mukaan päätös tehdään äänestyksessä pääsääntöisesti yksinkertaisella enemmistöllä.¹³⁴ Määräenemmistö (2/3) tarvitaan esim. valtuuksien epäämiseen valtuutetulta tai neuvonantajalta, budjettia koskevista asioista, päätettäessä olla poistamatta tai ottaa tietty aihe käsittelyyn sekä päätettäessä sopimuksen ja suosituksen lopullisesta hyväksymisestä.¹³⁵

3.4 Yleissopimuksen valmistelu

Paineita uuteen kansainväliseen sääntelyyn voivat aiheuttaa jäsenvaltioiden tai valtioryhmien aloite, toimialakomiteoiden tai alueellisten kokousten päätelmät, valvontatoimen havainnot tai työtoimiston tutkimustoiminta. Säädelävällä asialla on oltava yleistä kantavuutta monessa jäsenvaltiossa. Rajallisia esim. tiettyyn toimialaan liittyviä aiheita ei oteta säänneltäväksi.¹³⁶

Asia otetaan konferenssin esityslistalle hallintoneuvoston määräyksestä. Hallintoneuvosto antaa asian valmistelevalle teknisen komitean¹³⁷ käsiteltäväksi. Konferenssi voi päättää läsnä olevien edustajien äänen määräenemmistöllä (2/3) harkittavaksi otetun asian ottamisesta seu-

¹³² Vihma 1984, 74–75.

¹³³ Järjestyspuheenvuorojen ja selvityspyyntöjen määrää ei ole rajoitettu. Menettelytapaloitteita voi tehdä asian palauttamisesta, keskustelun lykkäämisestä, istunnon keskeyttämisestä, keskeisten johtohenkilöiden kuulemisesta ja keskustelun julistamisesta päättyneeksi. Vihma 1984, 76.

¹³⁴ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 13.

¹³⁵ Vihma 1984, 77–78. Määräenemmistöä vaativaa perussäännön muuttamistapausta on käsitelty luvussa 2.2.1.

¹³⁶ Vihma 1984, 95.

¹³⁷ Konferenssin ohjesäännön 36 artikla. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

raavan konferenssin esityslistalle.¹³⁸ Asiasta keskustellaan kahtena eri vuotena konferenssin istunnossa. Erityisistä syistä tai erityisen kiireellisissä tapauksissa voidaan päättää 3/5 määräenemmistöllä vain yhdestä käsittelystä.¹³⁹

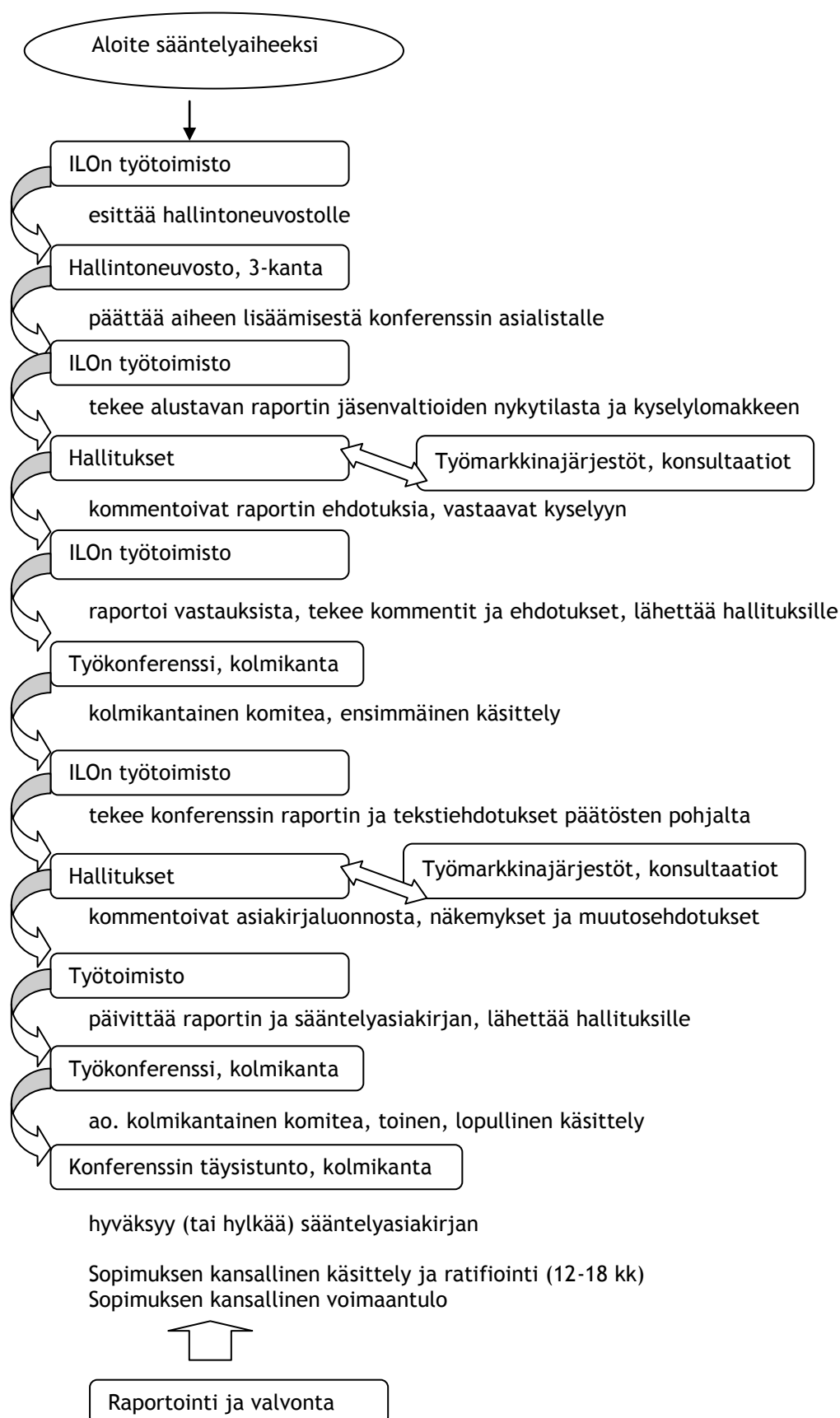
Konferenssi määrää esityslistalla ollutta sääntelyasiakirjaehdotusta hyväksyessään sen muodon eli annetaanko asiasta sopimus vai suositus (esim. mikäli koko asiaa tai osaa siitä ei voida hyväksyä sopimuksella). Asiakirjan on saatava konferenssin täysistunnon loppuäänestyksessä määräänemmistö (2/3) läsnä olevien äänistä tullakseen hyväksytyksi.¹⁴⁰ Asiakirjan muoto vaikuttaa sikäli, että sopimuksen vaikutukset käytäntöön näkyvät nopeammin kuin suosituksen. Asiakirjan rakenne voi olla ratkaiseva siinä mielessä, että siitä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä liian sitovaa.¹⁴¹ Vuokaavio sopimuksen valmisteluvaiheista on kuvassa 1.

¹³⁸ Perussäännön 14 ja 16 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 12.

¹³⁹ Hallintoneuvoston ohjesäännön 34 artikla. Ohjesäännön artikkelit 34–36 ja 43 sisältyvät lainattuna konferenssin ohjesäännön E-osaan. Sääntelyasiakirjan uudistamisesta säädetään konferenssin ohjesäännön 43–45 artiklassa. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹⁴⁰ Perussäännön 19 artikla. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 13.

¹⁴¹ Vihma 1984, 89.



Kuva 1. ILO:n yleissopimuksen valmistelu

3.4.1 Sääntelyn normien joustavuus

Jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet ja mahdollisuudet pyritään käsittääkseni ottamaan huomioon sääntelyasiakirjojen laadinnassa mahdollisimman hyvin, että sopimukset tulisivat myös ratifioituiksi mahdollisimman laajasti. Toisaalta sääntelyn joustavuuden riskinä voi olla, että eri valtiot soveltavat samoja sopimuksia eri tavoin. Tällöin esim. jonkin jäsenvaltion muita heikommiksi jätetyt työnormit ja siitä aiheutuvat kustannussäästöt voisivat vaikuttaa sen kansainväliseen kilpailukykyyn. Seuraavassa luvussa kuvatulla tavalla myös perussäännössä on säädetty kansallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisesta jo asian varhaisessa valmisteluvaiheessa.

Sääntelyasiakirjaa laadittaessa sen normien joustavuus¹⁴² maiden erilaisten olojen huomioon ottamiseksi pyritään varmistamaan mm. seuraavin vaihtoehtoisin tavoin. Sopimuksessa säädetään vain yleiset periaatteet. Sopimus hyväksytään sitä täydentävän, mutta vähemmän sitovan suosituksen kanssa. Suosituksessa on ohjeet teknisistä yksityiskohdista ja käytännön toteuttamisesta. Toisaalta sopimuksessa voidaan määritellä vain yhteinen päämäärä, esim. politiikan tavoite. Sopimusta sovelletaan kansallisen käytännön ja olosuhteiden mukaan työmarkkinaosapuolten konsultoinnin jälkeen. Tällöin kansallisina toteuttamistapoina voi olla esim. lain, asetuksen tai työehtosopimuksen tasoinen sääntely. Lisäksi sopimuksen lausekkeessa voidaan määritellä vaikka tilapäisesti matalampi normi valtioille, joissa ei ole ollut ao. lainsäädäntöä tai jonka talous, hallinto ja palvelut eivät ole riittävän kehittyneet.¹⁴³

Sopimukseen sisällytetään osia tai artikloja, joista vain pakolliset osat on hyväksyttävä sitä ratifioitaessa. Vapaavalintaiset osat voidaan toteuttaa mahdollisesti myöhemmin valtion lainsäädännön ja toimeenpanokyvyn kehityksen myötä. Toisaalta sopimukseen voidaan sisällyttää vaihtoehtoisia osia ja vain osa niistä hyväksytään siten, että valtion velvoitteiden laajuus ja taso on niiden mukainen, esim. ensin lievempi osa ja myöhemmin ankarammat vaatimukset. Sopimuksessa voidaan sallia vaikkapa erikseen määriteltyjen ryhmien, yritysten, harvaan asuttujen tai heikosti kehittyneiden alueiden jääminen sopimuksen ulkopuolelle. Lisäksi sopimuksen lausekkeissa voidaan viitata mm. ”viimeisimpään painokseen” tai ”ajankohtaiseen tietoon” kehityksen tasalla pysymiseksi. Sopimuksen päivitystarve vähenee siltä osin.¹⁴⁴

¹⁴² Lausekkeet ovat osa kutakin hyväksyttyä sopimusta. Niitä ei voi rinnastaa kansainvälisen sopimuksen ratifioinnin yhteydessä tietyissä tapauksissa sallittuihin varauksiin, joita ei voi tehdä ILO:n sopimuksiin. Sulkunen 2000, 144.

¹⁴³ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 10.

¹⁴⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 10.

Yksi vaihtoehto on hyväksyä sopimukseen vapaaehtoinen pöytäkirja. Tällöin ratifiointi on joko mahdollista tehdä joustavammin tai pöytäkirjalla voidaan laajentaa sopimuksen velvoitteita. Sopimuksen ratifiointi sen entisessä muodossa voidaan taas mahdollistaa siten, että sopimukseen otetaan aiempaa sopimusta osittain korvaavia, vaihtoehtoisia tai nykyaikaisempia lausekkeita.¹⁴⁵ L. Heinosen mukaan siinä vaiheessa, kun ratifioidusta sopimuksesta tehdään ILO:n ensimmäinen raportti, jäsenmaan on ilmoitettava, käyttääkö se hyödykseen kussakin sopimuksessa sallittuja soveltamisalan rajoituksia.¹⁴⁶

3.4.2 Sopimuksen valmisteluvaiheet käytännössä

Sääntelyasiakirjan valmistelusta säädetään konferenssin ohjesäännön E-osassa.¹⁴⁷ Kun hallintoneuvosto on hyväksynyt uuden sääntelyaiheen konferenssin esityslistalle, työtoimisto selvittää nykyisen lainsäädännön ja käytännön eri maissa sekä selvittää laatimallaan kysymyssarjalla jäsenmaiden tilanteen, halukkuuden ja mahdollisuudet muutoksiin.¹⁴⁸ Perussäännön 19 artiklan 3 kohdan mukaan valmistelussa on huomioitava erityisesti maat, ”joiden teollisuusolot ilmastoon, teollisuuden organisaation puutteellisen kehityksen ja muiden erityisten seikkojen vuoksi oleellisesti eroavat toisistaan” ja ehdotettava muutoksia niiden perusteella. Tämän vuoksi työtoimisto pyytää tietoja kansallisista erityisolosuhteista, jotka voivat vaikeuttaa asiakirjan käytäntöön soveltamista ja ehdotuksia vaikeuksista selviämiseksi, ja myös konferenssivaltuutetut voivat ilmoittaa havaituista vaikeuksista konferenssissa.¹⁴⁹ Suomessa ILO-koordinaatioministeriölle tullut työtoimiston kyselylomake jaetaan kokemuksiin mukaan ao. ministeriöille, työmarkkinaosapuolille ja muille intressitahoille lausunnolle ja konsultoinnin jälkeen lausuntoyhteenvedo lähetetään työtoimistolle.

Työtoimisto tekee sääntelyasiakirjan ensimmäisen luonnoksen hallitusten vastausten perusteella konferenssin ensimmäiseen käsittelyyn. Konferenssi ohjaa jatkovalmistelua teknisessä komiteassa, jossa asiasta käydään perusteellinen keskustelu ja tehdään muutosesityksiä. Asia voidaan päättää hyväksyä tai hylätä yksimielisesti taikka alistaa joko sellaisena tai muutettuna teknisen komitean äänestykseen ratkaistavaksi yksinkertaisella äänteenemmistöllä. Tekninen komitea voi asettaa myös kolmikantaisia työryhmiä selvittämään ongelmakohtia. Teknisen komitean raportti käsitellään ensimmäisessä konferenssissa, siitä pidetään evästyskeskus-

¹⁴⁵ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 10.

¹⁴⁶ Heinonen 2015.

¹⁴⁷ Kaksivaiheinen sopimuksen valmistelu on kuvattu yksityiskohtaisesti konferenssin ohjesäännön 39 artiklassa. Standing Orders of the International Labour Conference 2006.

¹⁴⁸ Vihma 1984, 96.

¹⁴⁹ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 7.

telu ja tehdään konferenssin ja teknisen komitean yhteinen päätös siitä, otetaanko asia ratkaisukäsittelyyn seuraavana vuonna vai ei, joko äänestyksen jälkeen tai suoraan.¹⁵⁰

Jos konferenssi päättää sopimuksen tai suosituksen valmistelusta, se joko päättää ottaa asian seuraavan istunnon tai pyytää hallintoneuvostoa ottamaan sen myöhemmän istunnon esityslistalle. Työtoimisto laatii asiakirjasta sopimus- tai suositusluonnoksen saatujen vastausten, selvitysten ja ensimmäisen konferenssikäsittelyn pohjalta. Se lähetetään hallituksille määräajassa konferenssin istunnon päättymisestä. Hallitusten toisen kierroksen kansallisen konsultoinnin ja vastausten jälkeen työtoimisto tekee uuden raportin ja tekninen komiteavaihe toistetaan. Sen jälkeen kolmikantainen tekstintarkastuskomitea tarkistaa asiakirjan kieliasun ja erikielisten versioiden yhtäpitävyyden. Konferenssin toisen vuoden täysistunto perehtyy asiakirjan ehdotuksiin ja perusteluihin ja hyväksyy sen äänestyksessä 2/3 määräänemmistöllä päättämässään muodossa eli muutettuna tai muuttamattomana taikka hylkää sen.¹⁵¹ Sopimuksesta ja suosituksesta hyväksytään sekä englannin- että ranskankieliset alkuperäistekstit.¹⁵² Ellei sopimusta hyväksytä, se voi perussäännön 21 artiklan 1 kohdan mukaan tulla niiden jäsenvaltioiden väliseksi erikoissopimukseksi, jotka sitä haluavat.¹⁵³ Toisekseen konferenssissa hylätty sopimus voidaan lähettää tekstintarkastuskomiteaan muutettavaksi suositukseksi.¹⁵⁴ L. Heinosen mukaan viimeksi mainittuja tapauksia on ollut silloin tällöin.¹⁵⁵

3.4.3 Sopimuksen voimaantulo ja velvoittavuus

Sopimus tulee kansainvälisesti voimaan vuoden kuluttua siitä, kun järjestyksessä toisen jäsenmaan tekemä ao. sopimuksen ratifiointi on rekisteröity ILOssa. Sen jälkeen se tulee jokaisessa jäsenvaltiossa erikseen voimaan aina vuoden kuluttua ao. valtion tekemän ratifioinnin rekisteröinnistä ILOssa. Jäsenvaltion velvoite ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin on täytännönvarmistamista käytännössä ja sopimuksen saattamista voimaan lailla tai muulla kansallisella käytännöllä, kuten oikeuden päätöksillä, välimiestuomioistuimen ratkaisulla tai työehtosopimuksilla. Työtoimisto ylläpitää luetteloa ratifioinneista sopimuksittain ja valtioittain.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Vihma 1984, 96.

¹⁵¹ Vihma 1984, 98.

¹⁵² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 10.

¹⁵³ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 16–17.

¹⁵⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 8–9.

¹⁵⁵ Heinonen 2015.

¹⁵⁶ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 23–24.

3.5 Sopimuksen tulkinta, muuttaminen, kumoaminen ja irtisanominen

3.5.1 Sopimuksen tulkinta

Perussäännön 37 artiklan 1 kohdan mukaan ainoastaan Haagin kansainvälinen tuomioistuin tulkitsee sopimuksia ja suosituksia. Jäsenvaltio voi pyytää työtoimistolta epävirallisen lausunnon tietyn määräyksen merkityksestä. Jos asialla on esim. yleistä merkitystä, sen lausunto annetaan tiedoksi hallintoneuvostolle ja julkaistaan Official Bulletinissa. Työtoimisto ei lausu yhdistymisvapausasioista. Myös eri valvontaelimet, erityisesti konferenssi- ja yhdistymisvapauskomitea, selvittävät raporteissaan asiakirjojen määräysten laajuutta ja merkitystä.¹⁵⁷

Perussäännön 37 artiklan 2 kohdan mukaan tarvittaessa hallintoneuvosto voi laatia säännökset myös erikoistuomioistuimen perustamisesta ja esittää ne konferenssin hyväksyttäväksi. Se voidaan perustaa ratkaisemaan johonkin sopimukseen liittyvät kaikki sille hallintoneuvoston taholta tai muutoin esitettävät kysymykset ja vaikeudet.¹⁵⁸ L. Heinosen mukaan tällaisen ILO:n sisäisen, kolmikantaisen tuomioistuimen ns. tribunaalin perustamiskeskustelu oli vielä alkuvuodesta vilkasta. Sen taustalla on tulkintariita siitä, sisältyykö ns. yhdistymisvapaus sopimukseen nro 87 lakko-oikeus yhtenä sen elementtinä. Tällä hetkellä asia on sovittu.¹⁵⁹

3.5.2 Sopimuksen muuttaminen

Sopimusten muutostarpeiden taustalla voivat käsittääkseni olla esim. esiin tulleet soveltamisongelmat, alun perin liian suuret tai pienet vaatimukset, käytännön toimeenpanovaikeudet, uudet olosuhteet, yleinen kehitys ja arvojen muuttuminen ajan myötä. Esimerkiksi saamelais sopimusta nro 169 edeltänyt alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus nro 107 hyväksyttiin ILOssa vuonna 1957. Se on edelleen voimassa 17 valtiossa. Suomi ei ole ratifioinut sitä (HE 39/1959 vp.). Se suljettiin uusilta ratifioinneilta sopimuksen nro 169 kansainvälisenä voimaantulopäivänä.¹⁶⁰ Sopimuksen nro 169 ratifioinnin uutisoinnista muodostuneen mielikuvan mukaan aiempi sopimus, jossa alkuperäiskansat pyrittiin sulauttamaan muuhun väestöön, muutettiin, koska heidän asemansa yhteiskunnassa oli muuttunut. Uudessa sopimuksessa korostetaan alkuperäisen kulttuurin omaleimaisuutta ja sen säilyttämistä.

¹⁵⁷ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 50.

¹⁵⁸ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 21.

¹⁵⁹ Heinonen 2015. Keskustelua erikoistuomioistuimesta ja lakko-oikeudesta on ollut jo 1990-luvulla, ks. tarkemmin Sulkunen 2000, 115–120.

¹⁶⁰ HE 264/2014 vp., 10.

Sopimuksen osittainenkin muuttaminen voi tarkoittaa uuden sopimuksen hyväksymistä. Konferenssi voi hyväksyä pöytäkirjan tai uuden sopimuksen, jolloin sopimus muuttuu ja aiempia velvoitteita ei sovelleta. Esimerkiksi merityösopimuksella MLC 2006 uudistettiin 37 aikaisempaa merityötä koskevaa sopimusta luvussa 4.2.1 kuvatusti. Sopimukseen voi sisältyä erityismenettelyjä liitteiden muuttamiseksi ja teknisiä tai tieteellisiä tietoja voidaan päivittää viittamalla sopimuksessa ”viimeisimpiin tietoihin”¹⁶¹.

Muutostarkoitus mainitaan myöhemmän sopimuksen johdannossa, otsikossa tai määräyksissä. Muuttavan sopimuksen hyväksyminen ei estä aiemman sopimuksen ratifiointia tai automatisoidun irtisanomista. Sopimuksesta nro 27 lähtien loppuartiklassa eritellään myöhemmän muuttavan sopimuksen ratifiointin ja voimaantulon seuraus, ellei uudessa sopimuksessa toisin määrätä. Kun muutettava sopimus ratifioidaan, aiemmasta irtisanoudutaan samalla, kun uusi sopimus tulee voimaan. Aiempaa sopimusta ei voi ratifioida sen jälkeen. Aiempi sopimus on voimassa niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sen, mutta eivät uudempaa, ellei uuden sopimuksen loppuartiklassa ole tästä vaihtoehtoisia määräyksiä.¹⁶²

3.5.3 Sopimuksen kumoaminen

Sopimusten kumoamiseen liittyvä ILO:n perussäännön muutosasiakirja, joka ei ole vielä voimassa, hyväksyttiin vuonna 1997. Siinä perussäännön 19 artiklaan lisättiin uusi 9 kohta. Muutos oikeuttaa konferenssin kumoamaan sopimuksen, jos on ilmeistä, että sopimus on menettänyt merkityksensä tai jos se ei ole enää tarkoituksenmukainen ILO:n tavoitteiden kannalta. Hallintoneuvoston on esitettävä ohjesääntönsä lisätyn 12bis artiklan mukaan perussäännön muutosta konferenssille joko yksimielisesti tai 4/5 määräenemmistöllä. Konferenssi voi hallintoneuvoston esityksestä kumota muutoksen 2/3 läsnäolevien edustajien määräenemmistöllä.¹⁶³ Perussäännön muutoksen oli 16.12.2014 ratifioinut 123 jäsenmaata, joista seitsemän (Brasilia, Kiina, Ranska, Intia, Italia, Japani ja Yhdistyneet Kuningaskunnat) on keskeisiä teollisuusvaltioita. ILO on aloittanut kampanjan viimeisen vielä puuttuvan perussäännön muutoksen kansainväliseen voimaantuloon tarvittavan ratifiointin saamiseksi.¹⁶⁴

Suositus tai sopimus, joka ei ole voimassa, voidaan peruuttaa. Lisäksi konferenssi voi peruuttaa asiakirjan jo ohjesääntönsä aikanaan lisättyjen 11 ja 45bis artiklojen perusteella.¹⁶⁵ Vuo-

¹⁶¹ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 51.

¹⁶² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 51–52.

¹⁶³ Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussääntömuutosten hyväksymismenettelystä. 1986.

¹⁶⁴ Constitution and Amendments 2015. Perussäännön muutos saatetaan kansallisesti voimaan sopimusten tapaan sitten kun se on tullut kansainvälisesti voimaan.

¹⁶⁵ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 9–10.

den 2000 konferenssissa hyväksyttiin viiden yleissopimuksen peruuttaminen (hiilikaivos, tekstiiliteollisuus, yleiset työt nro 31, 46, 51, 61 sekä muuttavat työntekijät nro 66)¹⁶⁶.

3.5.4 Sopimuksen irtisanominen

Kussakin sopimuksessa on oma artiklansa sen irtisanomisesta ja irtisanoutumisen tarkat ehdot.¹⁶⁷ Sopimukset nro 1–25 voidaan irtisanoa koska tahansa sopimuksen ensimmäistä voimaantuloa seuraavan viiden tai 10 vuoden alkujakson jälkeen kussakin sopimuksessa säädetysti. Sitä uudempi sopimus voidaan irtisanoa koska tahansa sopimuksen ensimmäisestä voimaantulosta seuraavan viiden tai useimmiten 10 vuoden alkujakson aikana kussakin sopimuksessa määrätysti, mutta vain vuoden kestävässä määräajassa. Jäsenvaltio ilmoittaa alkuperäisellä, valtion valtuuttaman henkilön allekirjoittamalla paperiasiakirjalla ILO:n pääjohtajalle, mikä sopimus irtisanotaan. Kun työtoimisto saa tiedon irtisanomisen suunnittelusta, se pyytää hallitusta kiinnittämään huomiota työmarkkinajärjestöjen kuulemiseen. Jos hallitus ilmoittaa irtisanomisesta selvittämättä sen syitä, työtoimisto pyytää selvityksen hallintoneuvostoa varten. Sopimuksen nro 144 ratifioineiden jäsenvaltioiden on sisällytettävä perussäännön 22 artiklan mukaiseen raporttiin tiedot kolmikantaneuvotteluista ennen sopimuksen irtisanomista. ILOssa rekisteröidystä irtisanomisesta tiedotetaan YK:n pääsihteerille ja hallintoneuvostolle, ja se julkaistaan Official Bulletinissa. Irtisanominen tulee voimaan sopimuskohtaisten loppuartiklojen mukaisesti.¹⁶⁸

Suomessa ILO:n sopimuksen irtisanomisesta päättää PL 93 §:n nojalla presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. PL 94 §:n mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältävän sopimuksen irtisanomiseen tarvitaan eduskunnan suostumus. Jos sopimuksesta on säädetty voimaansaattamislaki, annetaan eduskunnalle lakiehdotus sen kumoamisesta. Eduskunnan suostumus tarvitaan silloin, kun uudella sopimuksella korvataan tai ilman irtisanomista lakkautetaan eduskunnan toimivaltaan kuulunut aiempi sopimus.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 588–591.

¹⁶⁷ Tästä poikkeuksena ovat vain loppuartiklojen muutossopimukset nro 80 ja 116.

¹⁶⁸ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 53–54. Suomi on irtisanonut mm. vuonna 1983 sopimuksen nro 20, joka koskee yötyötä leipomoissa ja vuonna 1999 sopimuksen nro 30, joka koskee liikkeiden ja toimistojen työajan säännöstelyä. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 588. Nämä sopimukset eivät ole ILO:n sivustolla ajantasaisiksi arvioitujen tai uudistettavien sopimusten listalla.

¹⁶⁹ Valtiosopimusopas 2012, 67.

4 Sopimuksen valtiosisäinen käsittely ja ratifiointi

4.1 Suomi ja ILO

4.1.1 Yleistä

Suomi on ollut ILO:n jäsen (Kansainliiton kautta) vuodesta 1920, vaikka se osallistui ILO:n toimintaan ja ensimmäiseen työkonferenssiin jo vuonna 1919. Pohjoismaista Norja, Ruotsi ja Tanska ovat ILO:n perustajajäseniä ja Islanti liittyi ILOon vuonna 1945.¹⁷⁰ Suomea ei kutsuttu Ympäristövaltojen Korkeimman neuvoston valiokunnan muistion mukaan perustavaksi jäseneksi, koska kaikki suurvallat eivät olleet tunnustaneet Suomea.¹⁷¹ Uusia sopimuksia ratifioitiin meillä 1920-luvulla vain 16, koska lainsäädäntömme joko jo vastasi sopimuksia tai niissä säädelty asia oli muutoin kunnossa ja 1930-luvulla ratifioitiin 10 sopimusta, jotka vaativat osin perusteellisia lainsäädäntömuutoksia. Vuonna 1939 Suomea sitovista sopimuksista puolet koski maataloutta ja alkutuotantoa.¹⁷²

Työehtosopimuslaki vuodelta 1924 ja työriitojen sovittelulaki vuodelta 1925 perustuivat lakovapauteen ja sen sääntelyyn työehtosopimustoiminnan osana.¹⁷³ Työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sopimus, ns. tammikuun kihlaus, hyväksyttiin vuonna 1940. Siinä työnantajapuoli tunnusti ammattiyhdistysliikkeen tasavertaiseksi neuvottelukumppaniksi ja molemmat tunnustivat järjestäytyneen työmarkkinatoiminnan. Vuonna 1944 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK) ja Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) tekivät ensimmäisen yleissopimuksen mm. osapuolten neuvottelujärjestelmästä ja työehtosopimuksista.¹⁷⁴ Suomen työmarkkinoilla on käytössä ns. pohjoismainen malli, jolle on tyypillistä työmarkkinajärjestöjen vahva asema. Se perustuu kansainvälisesti korkeaan (n. 70 %) työnantajien ja palkansaajien järjestäytymisasteeseen. Mallimme vahvana perustana on kolmikantaisuus: mm. työlainsäädäntö valmistellaan kolmikantaperiaatteen mukaisesti ja tietyt toimet asetetaan kolmikantaisiksi.¹⁷⁵

ILO:n perussäännössä ja sopimuksessa nro 144, mikäli se on valtiossa ratifioitu, ja sitä täydentävä suosituksessa nro 152 edellytetään kolmikantaista yhteistoimintamenettelyä aina silloin, kun jäsenmaat käsittelevät varsinaisia ILO-asioita. Sopimus nro 144 tuli kansainvälisesti voimaan keuhkokuumeen vuonna 1960 hyväksytyn suosituksen nro 113 neuvonpidosta ja yhteistyöstä (HE 48/1962 vp.) ja vuonna 1976 hyväksytyn sopimuksen nro 144 sekä siihen liittyvän suosituksen nro 152 kolmikantaneuvotteluista, joiden tarkoituksena on

¹⁷⁰ Vihma 1984, 63.

¹⁷¹ Suviranta-Lehtinen 1983, 19.

¹⁷² Vihma 1986, 8–9.

¹⁷³ Sulkunen 2000, 193.

¹⁷⁴ Kairinen 2002, 40.

¹⁷⁵ Kairinen 2004, 122–123.

edistää työtä koskevien kansainvälisten normien noudattamista (HE 245/1977 vp). Sopimus nro 144 tuli kansallisesti voimaan lokakuussa 1979 (SopS 52/1979).¹⁷⁶

Suomi ei ole ratifioinut kaikkia ILO:n sopimuksia. Jos sopimuksen uudistaminen on vireillä, sitä ei ole tarkoituksenmukaista ratifioida. Toiseksi jos säädeltävällä asialla ei ole meillä ajankoh- taista merkitystä olosuhteet huomioon ottaen, jos sääntelyn tavoite on vanhentunut tai jos sääntely on muutoin työlöihimme soveltumaton, sopimuksen ratifiointiin ei ole syytä. Kol- manneksi ratifiointiin ei ole tarvetta, jos sopimuksen asiasisällöllä ei ole meille vaikutuksia¹⁷⁷. Neljänneksi ratifiointia ei tehdä, jos sopimus ei sovellu meidän oikeusjärjestykseen. Rati- fioitaviksi esitetään yleensä sopimuksia, joita lainsäädäntömme ja käytäntömme vastaavat ja joilla on meillä edelleen sosiaali- ja työsuojelupoliittista merkitystä.¹⁷⁸

Normlex-tietokannan mukaan Suomi on ratifioinut tähän mennessä 102 sopimusta (Conventi- on), joista 71 on voimassa. Lisäksi on ratifioitu kolme muutospöytäkirjaa (Protocol), kaikki kahdeksan perussäännön muutosta ja 90 teknistä sopimusta, joita ILOlla on yhteensä 177.¹⁷⁹

4.1.2 Suomen ILO-neuvottelukunta ja sen toiminta

Suomessa on toiminut jo 1950-luvulta lähtien sosiaali- ja terveysministeriön (STM) yhteydessä Suomen ILO-komitea.¹⁸⁰ Asetus Suomen ILO-neuvottelukunnasta (851/1977) taas säädettiin mm. sopimuksen nro 144 kansalliseen ratifiointiin liittyen.

Sopimuksen nro 144 mukaan valtion on sitouduttava luomaan kansallinen menettely tehokkaa- seen ja kolmikantaiseen keskeisten ILO-kysymysten käsittelyyn. Valtion on neuvoteltava ensin menettelyn luonteesta ja sen muodosta kolmikantaisesti. Järjestöjen on saatava vapaasti va- lita edustajansa näihin elimiin, ja niillä on oltava yhtäläinen edustus.¹⁸¹ Viranomaisen on vas-

¹⁷⁶ Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 594, 596 ja 606.

¹⁷⁷ Suomessa ei ole ollut tarvetta säädellä esim. työaika automaattisissa ikkunalasitehtaissa, hiilikaivoksissa, pullolasitehtaissa tai yhteiskunnan tukemissa ns. yleisissä töissä, joilla viita- taan rakentamis-, tie- ja vesirakennustöihin.

¹⁷⁸ Selvitys Suomessa ratifioimattomista kansainvälisen työjärjestön sopimuksista 1986, 3–6, 18.

¹⁷⁹ Suomen ratifioimat ILO-sääntelyasiakirjat on haettu Normlex-linkistä:

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

¹⁸⁰ Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 2.

¹⁸¹ Professori Antti Suvirannan asiantuntijalausunnon mukaan jo sopimusta nro 144 ILOssa hy- väksyttäessä oli esillä, että termi työnantaja viittaa kaikkiin henkilöihin, jotka vastaavat yksi- tyisen tai julkisen yrityksen johtamisesta. Esimerkkitapaus tuolloisista tulkintaongelmista on Ruotsista. Eksperttikomitea oli lausunut tilanteesta, jossa Ruotsin ILO-neuvottelukuntaan kuu- lui työnantajapuolelta kaksi työnantajajyhdistys SAF:n jäsentä ja yksi sekä Kunnallisliittoa että Maakäräjäliittoa edustava jäsen. SAF katsoi työnantajaedustuksen kuuluvan vain sille, koska liittojen toiminta ei ollut kaupallista, ja se rahoitettiin verovaroin. Ruotsin hallitus ilmoitti, että liitot on kutsuttu neuvottelukuntaan työnantajajärjestöinä, ei hallituksen edustajina. Eksperttikomitean lausunnon mukaan neuvottelukunnan kokoonpano ei ollut sopimuksen nro

tattava mm. menettelyn vaatimasta hallinnollisesta tuesta. Elimen käsiteltäviksi säädetty asiat ovat ILOlle annettavat vastaukset ja lausunnot, sopimuksia ja suosituksia koskevat esitykset valtioelimille (perussäännön 19 artikla), ratifioimattomien sopimusten ja toteuttamattomien suositusten uudelleentarkastelu sopivin väliajoin niiden toteuttamisen tai ratifioinnin edistämiseksi, kysymykset ILOlle annettavien sopimusten täyttämistä ja voimassa pitämistä koskevien selostusten yhteydessä (perussäännön 22 artikla) ja ratifioitujen sopimusten irtisanomista koskevat ehdotukset. Neuvottelujen on oltava sovitusti säännöllisiä ja niiden on toistuttava vähintään vuosittain. Sopimuksessa säädetään myös elimen vuosikertomuksen julkaisemisesta, mikäli siitä on sovittu.¹⁸²

Sopimukseen nro 144 liittyvässä suosituksessa nro 152 on esimerkkejä neuvottelujen toteuttamisesta. Vaihtoehtoja ovat komitea, elin, useampi elin tai kirjallinen menettely. Kansallisesti on käsiteltävä lisäksi tarvittavien kansallisten toimenpiteiden valmistelua ja täytäntöönpanoa sekä ILOn toimintojen tuntemuksen edistämistä. Neuvotteluja voidaan käydä nimenomaan ILO-asioita koskevia kysymyksiä käsitteleväksi perustetussa komiteassa. Myös asioiden kirjallinen käsittely on mahdollista, jos kolmikannassa ollaan yksimielisiä menettelyn asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Kyseeseen voi tulla myös elin, joka on yleispätevä talous-, sosiaalialan- ja työelämän kysymyksissä tai useampi elin, joilla kullakin on vastuu tietyistä asioista.¹⁸³

Sopimuksessa nro 144 luetellut asiat on otettu sellaisenaan Suomen ILO-neuvottelukunnasta annetun asetuksen 2 §:n 1 momenttiin. Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan neuvottelukunta antaa lausuntoja ja tekee aloitteita valtioneuvostolle ja ministeriölle¹⁸⁴ asioista, jotka koskevat Suomen edustusta ILOn elinten kokouksissa ja neuvotteluissa, ILOn päämäärien ja toimin-

144 vastainen. Eksperttikomitean mukaan sopimuksen nro 144 mukaisten asioiden kansallinen käsittely ei ensinnäkään koskenut itsehallintoyhdyskuntien viranomaisia siinä ominaisuudessa vaan huomattavan työvoimamäärän työnantajina. Lisäksi ao. liitot neuvottelivat työntekijöiden ja heidän järjestöjensä kanssa. Kolmanneksi sopimuksessa mainitun ”yhdenvertaisen edustuksen” ei tarvinnut olla tarkka numerollinen vastaavuus. Riitti, että molempien osapuolten mielipiteille annettiin yhtäläinen arvo. Neljänneksi todettiin, että sopimus koskee konsultaatioita, jossa ei normaalisti äänestetä sitovasti. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 29.

Valtion ja kunnan työmarkkinajärjestöt kuuluivat aikanaan Suomen ILO-neuvottelukunnan erilliseen julkisten toimialojen jaostoon. Työnantajapuoli katsoi, ettei (*silloinen*) Kunnallinen sopimusvaltuuskunta ollut yhdistymisvapaussopimuksen nro 87 mukainen yhdistys, koska se on perustettu lailla, siihen kuulumisen on pakollista tai pysyvää, maan hallitus voi nimittää sen hallintoelinten jäseniä ja se on taloudellisesti riippuvainen valtiosta. Eksperttikomitean vuoden 1985 Direct Requestin mukaan tässä tilanteessa hallitus ja työntekijä- sekä työnantaja-puolen pääjärjestöt ovat tehokkaasti edustettuna neuvottelukunnassa ja sopimuksen nro 144 vaatimukset täyttyvät. Komitea ei nähnyt tarvetta tutkia, voivatko valtiota ja kuntaa työehtosopimusneuvotteluissa edustavat elimet osallistua neuvottelukunnan työhön, esim. erillisessä jaostossa, käsitelläkseen julkisen sektorin ongelmia. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 30. (*Kursiivi kirjoittajan*)

¹⁸² Yleissopimus nro 144. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset 2005, 399–400.

¹⁸³ HE 245/1977 vp., 11–13.

¹⁸⁴ Asetuksessa mainitaan työministeriö, koska asetusta ei ole muutettu vuoden 2001 jälkeen.

nan tunnetuksi tekemistä, muita ILOon liittyviä laajakantoisia tai periaatteellisia kysymyksiä tai ILO:n toimialaan kuuluvia kysymyksiä, jotka ministeriö on sille osoittanut.¹⁸⁵ L. Heinosen mukaan neuvottelukunta julkaisi aiemmin ILO-tuntemuksen edistämiseksi ILO:n toimittamasta aineistosta valikoituja artikkeleja suomeksi käännettynä Työn maailma -lehdessä.¹⁸⁶

Neuvottelukunta koostuu asetuksen 4 §:n mukaan puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja 12 muusta jäsenestä. Neljän viranomaisjäsenen on edustettava työasiain-, sosiaali- ja terveys- ja ulkoasiainhallintoa (ulkoasiainministeriö, UM) ja kahden työmarkkina-asiain (valtio- ja kuntatyönantajajärjestöt¹⁸⁷) hallintoa.¹⁸⁸ Työmarkkinajärjestöjen edustus on pariteettiperiaatteen mukaisesti 4+4 jäsentä.¹⁸⁹ Neuvottelukunta on asetuksen 6 §:n mukaan päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja ja vähintään viisi jäsentä, joista työmarkkinajärjestöistä on 1+1.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 77.

¹⁸⁶ Heinonen 2015.

¹⁸⁷ Suviranta selvitti asiantuntijalausunnossaan myös kunnallisen työnantajajärjestön mahdollisuuksia osallistua neuvottelukunnan työhön. Hän totesi, ettei velvollisuutta järjestää jäsenyyttä sille ole, koska kyseessä ei ole sopimuksessa nro 144 edellytetty sopimusvapautta nauttiva työnantajajärjestö. Jäsenyyden tulkinnassa hän tukeutui edellä kuvattuun Ruotsin esimerkkitapaukseen. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 34.

Eksperttikomitea mainitsi tuolloin, ettei tasavertainen edustus edellytä lukumääräistä yhtäsuuruutta ja sopimuksen nro 144 tarkoituksena on ensisijassa neuvottelemineen. Se taas ei edellytä normaalisti äänestyksiä. Asetuksen 6 §:n 2 momentissa säädettiin 2 §:ssä mainittujen neuvottelu-, lausunto- ja aloiteasioissa asioiden ratkaisemisesta yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänestystilanteissa kuntatyönantaja tulisi katsoa työnantajapuolen edustajaksi ja siitä syystä sopimuksen nro 144 mukaisten järjestöjen tehokas edustus äänivallan suhteen ei olisi enää tasavertainen. Ratkaisuksi Suviranta ehdotti äänestysäännöksen poistamista 6 §:stä. Sen jälkeen sopimuksen nro 144 kannalta ei olisi merkitystä sillä, onko työnantaja- ja työntekijäpuolella yhtä monta edustajaa, jos ne vain voivat edelleen muodostaa vapaasti mielipiteen ja esittää sen. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 35.

Suvirannan mukaan koska kuntatyönantajaa ei voida katsoa asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaiseksi merkittävänä pidettäväksi keskusjärjestöksi, yksi mahdollisuus olisi muuttaa tätä säännöstä. Samassa yhteydessä hän selvitti STTK:n ja Akavan mahdollisuuksia osallistua neuvottelukunnan työhön. Hän katsoi niiden täyttävän sopimuksen nro 144 mukaiset työntekijäkeskusjärjestölle asetetut vaatimukset. ILO-asioissa neuvonpito niiden kanssa oli järjestetty kirjallisesti, joten suositus nro 152 ei toteutunut siltä osin. Hän totesi, että äänestämisen sääntelystä luovuttaessa myös ne järjestöt voisivat olla täysjäseninä neuvottelukunnassa tai ainakin osallistua sen ao. jaostotyöskentelyyn. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 35–38. Mainitut pykälät muutettiin asetuksella 989/1986 ja em. järjestöt ovat olleet sen jälkeen neuvottelukunnan jäseninä.

¹⁸⁸ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 77.

¹⁸⁹ Neuvottelukunta asetetaan uudelleen joka kolmas vuosi ja siinä ovat edustettuina TEM, STM, UM, valtion työmarkkinalaitos ja kunnallinen työmarkkinalaitos, EK:lla on neljä edustajaa, SAK:lla kaksi ja Akavalla sekä STTK:lla molemmilla yksi. Puheenjohtajana on TEM:n ja varapuheenjohtajana STM:n työsuojeluasioihin perehtynyt edustaja. Hankerekisteri 2015a.

¹⁹⁰ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 78.

Asetuksen 8 §:n mukaan neuvottelukunta voi asettaa jaostoja, joissa on yhtä monta työnantaja- ja työntekijäpuolen edustajaa. Sekä neuvottelukunta että jaostot voivat 9 §:n mukaan kuulla asiantuntijoita.¹⁹¹ Nykyisellä neuvottelukunnalla on työjaosto ja sopimusjaosto. Työjaostossa valmistellaan neuvottelukunnassa käsiteltävät asiat, ja se kokoontuu mm. aina ennen neuvottelukunnan kokousta. Sopimusjaostossa käsitellään edellä mainitut, sopimuksen nro 144 mukaiset asiat.¹⁹²

Kaikki ILOlle menevät lausunnot ja raportit käsitellään ILO-neuvottelukunnan sopimusjaostossa, työjaostossa ja ILO-neuvottelukunnan kokouksessa. ILO:n merityösopimuksia valmistellaan ensin kolmikantaisessa asiantuntijaelimessä, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaisessa valtioneuvoston asetuksen 1023/2011 mukaisessa merimiesasiain neuvottelukunnassa¹⁹³. Neuvottelukunnissa käsiteltäviä asioita valmistellaan virkatyönä.¹⁹⁴

4.2 Valtiosopimuksen ratifiointi

Perussäännön 19 artiklan 5 b kohdan mukaan jäsenmaan on esitettävä kaikki sopimukset ja suositukset lakiasättävän valtioelimen harkittavaksi, joko lain antamista tai muita toimenpiteitä varten, vuoden tai viimeistään 18 kuukauden kuluessa kunkin asiakirjan hyväksymisestä. Artiklan 8 kohdan mukaan jos laki, päätös, tapa tai sopimus turvaa työntekijälle edullisemmat

¹⁹¹ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 78. Asiantuntijoina voidaan kuulla esim. ihmisoikeusjärjestöjen edustajia silloin, kun käsitellään ihmisoikeuksia koskevia sopimuksia. Tämä on ajankohtaista vuoden 2014 konferenssissa hyväksyttyä ihmisoikeuksiin liittyvää pakkotyön kieltoa koskevan sopimuksen nro 29 muuttamiseen liittyvää pöytäkirjaa ja suositusta käsiteltäessä.

¹⁹² Työjaoston kokoonpano on puheenjohtaja TEM:stä, varapuheenjohtaja STM:stä ja jäseninä ovat SAK:n ja EK:n jäsen ja varajäsen. Sopimusjaoston kokoonpanossa on TEM:n puheenjohtajan lisäksi STM:stä varapuheenjohtaja ja jäsen. Muina jäseninä ovat EK:n ja SAK:n edustajat, varajäseninä ovat EK:n ja Akavan edustajat sekä asiantuntijajäseninä Suomen yrittäjien ja STTK:n edustajat. Neuvottelukunnalla ja jaostoilla on yhteinen sivutoiminen sihteeristö. Hankerekisteri 2015a.

¹⁹³ Kyseessä on kolmikantainen merityön asiantuntijoista koostuva neuvottelukunta. Sen alaisena toimii STM:ssä sen toimialaan kuuluvia merimiehen terveydenhuoltojärjestelmää ja erityisesti merimiehen lääkärintarkastukseen liittyviä asioita käsittelevä merenkulun terveysjaosto. Ne avustavat niille kuuluvissa asioissa Suomen ILO-neuvottelukuntaa. Merimiesasiain neuvottelukunta on asetettu merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 23 §:n nojalla ja em. valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan sen tehtävänä on mm. antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita valtioneuvostolle ILO:n toimialaan kuuluvia merenkulkuaan liittyviä kysymyksiä koskevissa asioissa. Hankerekisteri 2015b.

¹⁹⁴ Vuoden aikana valmistellaan ja esitellään valtioneuvostolle konferenssivaltuuskunnan asettaminen, kootaan ja julkaistaan työkonferenssiraportti sekä informoidaan eduskuntaa konferenssissa hyväksyttyjen asiakirjojen osalta. Ratifioitavaksi tulevia asioita valmistellaan läpi vuoden. ILO:n raportoinnin määrääjät ovat keväällä ja syksyllä. Lisäksi osallistutaan yhteistyökokouksiin (mm. UM/kehitysyhteistyö ja STM/YK:n sosiaaliasiat) ja konferensseihin esim. EU:n ja Pohjoismaiden kanssa, isännöidään vierailuja ja käsitellään erilaisia, erityisesti UM:n ja STM:n suunnitelmia. Suomen ILO-neuvottelukunnan toimintakertomus vuodelta 2014 ja toimintasuunnitelma vuodelle 2015 2015, 1–6.

olosuhteet kuin sopimus, sopimuksen hyväksyminen tai ratifiointi ei saa vaikuttaa niihin.¹⁹⁵ Sopimukset määrittelevät yleensä vain minimiehdot, joten niitä paremmat ehdot siis jäävät voimaan valtiossa, jos niitä siellä on.

Valtioelin on se, jolla on esim. perustuslain mukaan lainsäädäntövalta tai valta ryhtyä muihin toimenpiteisiin sopimusten täytäntöönpanemiseksi. Sen olisi oltava lakiasäätävä. Velvoite koskee kaikkia konferenssin hyväksymiä asiakirjoja. Hallituksilla on vapaus päättää esityksensä sisällöstä ja seuraamuksista. Velvoitetta ratifiointiin esittämiseen ei ole. Sopimuksen käsiteltäväksi saattamiseen liittyy lausunto tai ehdotuksia hallituksen näkemyksistä sopimuksen johdosta toteutettavista toimenpiteistä. Hallituksen on mainittava, mihin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä asiakirjojen soveltamiseksi käytäntöön. Se voi myös ehdottaa, että toimenpiteisiin ei ryhdytä tai että päätös lykätään. Lainsäädäntöelimen on voitava ottaa asiaan kantaa. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt saavat pyynnöstä työtoimistolta tietoja ja näyteasiakirjoja siitä, miten muut jäsenmaat täyttävät veloitteen.¹⁹⁶

Valtio tulee sidotuksi tekemiinsä ja ratifioimiinsa sopimuksiin. Sopimukset sitovat valtion viranomaisia. Vahvin vaikutus on lailla voimaansaatuilla sopimuksilla, koska perustuslain mukaan Suomessa on noudatettava hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Sopimuksilla on tulkintavaikutus: kansallista oikeutta on tulkittava sopusoinnussa sopimuksen sitovien velvoitteiden kanssa. Sopimuksen velvoitteiden vakuusvaikutuksen vuoksi lakeja voidaan muuttaa niiden vastaisiksi vain irtisanoutumalla ensin sopimuksesta. Sopimuksilla on myös ohjelmallinen vaikutus, eli valtioiden on pyrittävä toteuttamaan niiden kansainvälisen tason päämäärät. Etenkin ihmisoikeussopimuksilla on myös periaatevaikutusta. Niissä on oikeusperiaatteita ja määräyksiä periaatteellisista oikeuksista ja vapauksista. Valtion on huolehdittava, että kansallinen lainsäädäntö vastaa sopimuksen tasoa siinä määrin, että se voidaan ratifioida.¹⁹⁷

Valtiosopimus voi olla kahdenkeskinen, alueellinen tai lähes yleismaailmallinen, kuten valtion ja kansainvälisen järjestön välillä tehty sopimus.¹⁹⁸ ILO:n sääntelyasiakirjat ovat valtiosopimuksia¹⁹⁹. Niitä sääntelee Wienin yleissopimus²⁰⁰ ja valtiosääntöoikeus.

Kun valtiosopimukset sisältävät kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eduskunta sekä hyväksyy ne että päättää niiden irtisanomisesta.²⁰¹ Dualistista järjestelmää käyttä-

¹⁹⁵ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14, 16.

¹⁹⁶ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 15, 17.

¹⁹⁷ Kairinen 2002, 136–138.

¹⁹⁸ Hannikainen 2006, 450.

¹⁹⁹ Valtiosopimuksesta tarkemmin, ks. esim. Hannikainen 2006, 451–455.

²⁰⁰ Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, SopS 33/1980.

²⁰¹ Valtiosopimusopas 2012, 2.

vissä maissa, kuten Pohjoismaissa, sopimuksen hyväksymismenettely on kaksivaiheinen. Valtiosopimukseen sitoudutaan ensin ja myöhemmin sen voimaantulosta annetaan erillinen säännös.²⁰² PL 95 §:n 2 momentin mukaan valtiosopimuksen Suomen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulevat voimaan lailla. Muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulevat voimaan asetuksella. Vasta sen jälkeen ne ovat osa kansallista lainsäädäntöämme.

Perustuslain mukaan valtiosopimusta koskevaan päätöksentekoon osallistuvat sekä presidentti, valtioneuvosto että eduskunta. PL 95 §:ssä säädetään kansainvälisen velvoitteen kansallisen voimaansaattamisen päätöksentekotasosta. PL 93 §:n 1 momentin mukaan ulkopoliittikkaa johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. PL 94 §:n 1 momentissa tarkoitettut asiat, mm. valtiosopimukset, hyväksyy eduskunta.²⁰³

4.2.1 Ratifiointiesityksen valmistelu

Sopimusten ratifiointiin esittelyyn valtioneuvostolle liittyy ILO:n perussäännön ja kansainvälisen sopimusoikeuden lisäksi valtiosääntöoikeuden, mm. PL:n ja valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, jäljempänä valtioneuvostolaki) säännöksiä. Säänneltävän asian mukaan määräytyvä kulloinkin toimivaltainen ministeriö valmistelee asian omalta osaltaan. Kokemukseni mukaan TEM:n toimialaan kuuluvista sopimuksista osalta TEM pyytää työmarkkinajärjestöiltä ja sopimukseen liittyviltä muilta keskeisiltä tahoilta määrääjässä lausunnot ja toimenpideehdotukset valmistellessaan joko hallituksen esitystä tai tiedonantoa. Hallituksen esityksessä selostetaan lainsäädännön alaan kuuluvia varaumia, julistuksia tai selityksiä silloinkin, kun niille ei tarvita eduskunnan suostumusta²⁰⁴. Esitykseen pyydetään ILO-neuvottelukunnan kannanotot. Tämän jälkeen annetaan hallituksen esitys, joka sisältää esityksen siitä, että sopimus joko ratifioidaan tai sitä ei ratifioida. Jos esitetään sopimuksen ratifiointia, samalla esitellään myös ratifiointiin edellyttämät lainsäädäntömuutokset, mikäli lainsäädäntömme ei jo ennestään täytä sopimuksessa mainittuja edellytyksiä. Tietyissä tapauksissa toinen vaihtoehto on, että hallitus vain informoi eduskuntaa tiedonannolla suosituksista ja sopimuksista, joita ei ratifioida.²⁰⁵ Esimerkkinä tehdyistä toimenpiteistä ja valmistelun yksityiskohdista selvitän tarkemmin saamelaisopimuksen ratifiointiin valmistelua ja kuvaan muutamia työlainsäädännön ratifiointitapauksia.

Saamelaisopimus nro 169

Saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa PL 17 §:n 3 momentin mukaan. PL 121 §:n 4 momentissa heille turvataan kielen ja kulttuurin itsehallinto kotiseudullaan. Suomessa heitä

²⁰² Jyränki & Husa 2012, 294.

²⁰³ Valtiosopimusopas 2012, 16.

²⁰⁴ Valtiosopimusopas 2012, 104.

²⁰⁵ Prosessikuvaus perustuu omaan käytännön kokemukseen.

on arvioitu olevan noin 10 000 henkilöä²⁰⁶. Saamelais sopimus hyväksyttiin ILOssa vuonna 1989. Se on ainoa sitoutumista varten avoinna oleva kansainvälinen alkuperäiskansoja koskeva sopimus, joten sillä on symbolinen merkitys. Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1991 ja sen on ratifioinut 22 valtiota, mm. Norja vuonna 1990 ja Tanska vuonna 1996.²⁰⁷ Sopimuksen ratifiointi on odottanut meillä saamelaisten maanomistuskysymyksen ratkaisua. Sopimuksen 14 artiklassa alkuperäiskansoille tunnustetaan omistus- ja hallintaoikeus heidän perinteisesti asuttamiinsa maihin ja lisäksi heille on turvattava maankäyttöoikeudet, jos he ovat käyttäneet maa-aluetta muun väestön rinnalla.²⁰⁸

Eduskunta päätti aikanaan hallituksen esityksessä (HE 306/1990 vp.) esitetyn mukaisesti olla ratifioimatta sopimusta, koska lainsäädäntömme ei vastannut sitä saamelaisten maa-oikeuksia koskevilta osiltaan.²⁰⁹ Sen jälkeen ratifiointiasia on ollut esillä mm. eduskunnan eri valiokunnissa kymmenkunta kertaa.²¹⁰ Vuonna 1998 ratifiointia kiirehti apulaisoikeuskansleri, vuonna 1999 ja 2001 asiaa selvittivät oikeusministeriön (OM) selvitysmiehet ja vuosina 2000–2001 saamelaistoimikunta.²¹¹ OM:n vuoden 2002 hallituksen esitysehdotus ns. saamelaisalue neuvottelukunnasta ei toteutunut.²¹²

Saamelaiset ovat myös EU-alueen ainoa alkuperäiskansa.²¹³ Ratifiointisuosituksia Suomelle on antanut mm. KP-sopimuskomitea, TSS-komitea, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen sopimuksen komitea, EN:n ministerikomitea sekä Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio. EN:n ihmisoikeusvaltuutettu toisti vuonna 2012 omassa suosituksessaan EN:n vähemmistöpuitesopimuksen asiantuntijakomitean ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityisraportoijan aiemmin antamat suositukset.²¹⁴ Viimeksi marraskuussa 2014 TSS-komitea antoi useita saamelaisiin liittyviä suosituksia. Valtioneuvoston vuoden 2014 ihmisoikeus selontekoon on kirjattu Suomen antaneen ratifioimisesta YK:lle vapaaehtoisuuden sitoumuksen.²¹⁵

Ratifiointipyrkimys on kirjattu myös hallitusohjelmiin. Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitteena oli ratifioida yleissopimus hallituskaudella 2011–2015. Sopimuksen ratifiointin oikeudellisia edellytyksiä selvitettiin lausuntokierroksella 2012. Vuoden 2013 työryhmä saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi antoi mietintönsä keväällä 2014. Pääministeri

²⁰⁶ HE 264/2014 vp., 5.

²⁰⁷ HE 264/2014 vp., 5.

²⁰⁸ Ojanen, T ja Scheinin, M. 2011, 175.

²⁰⁹ HE 264/2014 vp., 5–6.

²¹⁰ Myös saamelaisvaltuuskunta selvitti vuonna 1993 maa-oikeusasiaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädännön valmistelun osana.

²¹¹ HE 264/2014 vp., 20–21.

²¹² VNS 2/2004, 115–116.

²¹³ VNS 7/2009 vp., 80.

²¹⁴ HE 264/2014 vp., 5–6.

²¹⁵ PeVM 13/2014 vp., 4.

Alexander Stubbin hallitusohjelman mukaan sopimus ratifioidaan syksyn 2014 aikana edellyttäen, että hallituksessa on saavutettu saamelaismääritelmästä yhteisymmärrys.²¹⁶ OM:n luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla keväällä 2014. Esityksen perusteluja tarkennettiin. Saamelaisasioiden ministerityöryhmä käsitteli asiaa ja OM neuvotteli saamelaiskäräjien kanssa syksyllä 2014. Saamelaiskäräjät päätti viimein 30.10.2014 kannattaa sopimuksen ratifiointia.²¹⁷ Hallituksen esitys 264/2014 vp. annettiin 27.11.2014. Sen eduskuntakäsittely jäi vaalikauden päätyttyä kesken.

Kotitaloustyösopimus nro 189

Vuonna 2011 ILOssa hyväksytyn kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskevan sopimuksen nro 189 ratifiointi edellytti kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain (951/1977) kumoamista sekä tarpeellisten muutosten tekemistä työaikalakiin (605/1996) ja kahden muun lain teknistä muuttamista lain kumoamisen johdosta.²¹⁸ Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 5.9.2013. Sen oli helmikuussa 2015 ratifioinut 17 valtiota. EU-valtuutus ratifiointille saatiin ja eduskunta hyväksyi sopimuksen ratifioinnin (HE 93/2014 vp.) marraskuussa 2014. Presidentti ratifioi sen marraskuussa 2014. Ratifiointi rekisteröitiin ILOssa 8.1.2015.²¹⁹ Mainitut kolme lakimuutosta (1002–1004/2014) vahvistettiin sopimuksen voimaansaattamislain (1001/2014) yhteydessä. Ne tulivat voimaan 1.1.2015. Voimaansaattamisasetuksen (133/2015) mukaan sopimus tulee kansallisesti voimaan 8.1.2016 (SopS 22/2015).

Merityösopimus MLC 2006

Merityösopimuksella uudistettiin 37 ILOn aikaisempaa merityötä koskevaa sopimusta²²⁰. Se tuli kansainvälisesti voimaan 20.8.2013. Sen oli ratifioinut 39 valtiota keväällä 2012. Suomi ja EU olivat tehneet sen ratifioinnin edellyttämät muutokset ja täydennykset lainsäädäntöönsä. Eduskunta hyväksyi sopimuksen 9.10.2012 (HE 80/2012 vp). Sopimus kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, joten neuvosto valtuutti jäsenvaltionsa ratifioimaan sen. Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyivät voimaansaattamislain voimaantulon maakunnassaan 21.12.2012. Presidentti ratifioi sopimuksen 21.12.2012 ja Suomen ratifiointi rekisteröitiin ILOssa 9.1.2013.

²¹⁶ HE 264/2014 vp., 21.

²¹⁷ HE 264/2014 vp., 22.

²¹⁸ HE 93/2014 vp., 1. Kotitaloustyöntekijöitä koskenut sääntely siirrettiin tarpeellisin osin yleiseen työaikalakiin.

²¹⁹ Valtioneuvoston asetus kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2011 yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 2015.

²²⁰ Uudistettavat sopimukset ovat nro 7–9, 16, 22, 23, 53–58, 68–70, 72–76, 91–93, 109, 133, 134, 145–147 (nro 147 osalta sopimus ja pöytäkirja), 163–166 sekä 178–180. List of the 36 maritime Conventions and 1 Protocol revised by the Maritime Labour Convention, 2006.

Sopimuksen voimaansaattamisesta on annettu laki 951/2012²²¹ ja voimaansaattamisasetus 385/2013, jonka mukaan laki tuli voimaan Suomessa 9.1.2014 (SopS 52/2013). Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä²²² Suomi ilmoitti ILOlle ”yleissopimuksen normin A4.5–Sosiaaliturva 10 kohdan mukaisesti, että se sitoutuu tämän normin 2 kohdan mukaisesti varmistamaan sosiaaliturvan sairaanhoidon, sairausetuuksien sekä työtaturmaetuuksien alalla.”²²³

4.2.2 EU:n toimivalta ILO:n sopimusten osalta

Yksinomaan EU:n toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei saateta Suomessa voimaan, eivätkä ne kuulu eduskunnan toimivaltaan²²⁴. ILO:n perussäännön 1 artiklan mukaan sen jäsen voi olla vain itsenäinen valtio.²²⁵ ILO-asioiden ratifioimisessa on huomioitava myös edellä mainittu EU:n toimivalta.

EU:n osalta SEUT 2 artiklassa on säädetty annetun toimivallan periaate. Sen mukaan EU voi toimia jäsenvaltion puolesta vain silloin, kun EU:n perussopimuksissa on aiotun toimenpiteen valtuuttava, ns. oikeusperustamääräys.²²⁶ Annettu toimivalta on valtioiden perussopimuksessa EU:hun liittymisen yhteydessä EU:lle antama toimivalta. Jos toimivaltaa ei ole annettu EU:lle, se kuuluu jäsenvaltiolle. EU:n toimivallan käyttö taas määräytyy suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukaan. Toissijaisuusperiaate koskee jaettua toimivaltaa. SEUT 3 artiklassa mainituissa asioissa ja mm. kauppapolitiikassa EU:lla on yksinomainen toimivalta. SEUT 4 artiklan mukaisissa eli sosiaalipolitiikan alalla ja eräissä muissa, mm. vapautta, oikeutta, turvallisuutta koskevista asioista, on jaettu toimivalta. Kun EU on käyttänyt yksinomaista tai jaettua toimivaltaa, toimivalta jää EU:lle. Valtiot eivät voi käyttää toimivaltaa, ellei EU luovu omastaan, jolloin toimivalta palautuu valtiolle.²²⁷

²²¹ Laissa säädetään, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat asiat tulevat lakina voimaan ja sillä kumotaan samalla 20 aiempaa sopimusten voimaansaattamissäädöstä.

²²² Merityösopimuksessa on yksi luvussa 3.4.1 tarkemmin käsitellyistä joustomahdollisuuksista. Jäsenmaa voi itse valita sopimuksessa mainituista menettelyistä haluamansa vaihtoehdon ilmoittamalla siitä ILOlle ratifioinnin yhteydessä.

²²³ Valtioneuvoston asetus merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 2013.

²²⁴ Valtiosopimusopas 2012, 103.

²²⁵ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 6.

²²⁶ Valtiosopimusopas 2012, 9.

²²⁷ Raitio 2013, 242–243. EU on selvityttänyt toimivaltaansa ILO:n sopimusten osalta mm. julkaisussa *Analysis – in the light of the European Union acquis – of the ILO Conventions that have been classified by the International Labour Organisation as up to date 2013*, 8. L. Heino-sen (2015) mukaan selvitys ei ole EU:n virallinen kanta asiaan. Julkaisun mukaan Suomi oli ratifioinut vuonna 2013 EU-maista eniten (61) ja Viro vähiten (17) ILO:n ajantasaisia sopimuksia, ks. tarkemmin julkaisun sivu 11.

Sekasopimukset ovat sopimuksia, joiden osapuolina ovat sekä EU että jäsenvaltiot. Toimivalta sopimuksen tekemiseen on jakautunut niille molemmille. Sekasopimuksiin rinnastetaan sopimukset, joissa EU ei ole tai ei voi olla osapuolena. Niissä osapuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät EU:n puolesta sen toimivaltaa.²²⁸ Sekasopimukset on ratifioitava EU:n jäsenvaltion valtiösäännön mukaisesti siltä osin kuin ne kuuluvat valtion toimivaltaan.²²⁹ Jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa niiden määräysten osalta, joissa määrätään EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista. Eduskunnan hyväksyminen ei koske sopimuksen näitä osia.²³⁰

PL 93 §:n 2 momentissa säädetään EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. Näihin rinnastettavia ovat sellaiset EU:n toimivaltaan kuuluvat sopimukset, joiden osapuoleksi EU ei voi tulla sen vuoksi, että sopimuksen osapuoliksi voivat tulla vain valtiot. Näissä sopimuksissa tarvitaan siis valtioiden hyväksyminen, ratifiointi tai liittyminen EU:n puolesta.²³¹

Merityösopimus MLC 2006

ILOn merityösopimuksen sosiaaliturvan koordinointia sopimuksen ratifioineiden jäsenvaltioiden kesken koskevien määräysten katsottiin kuuluvan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. EU:ssa asiaa on säännelty lähinnä sosiaaliturvajärjestelmää koskevalla asetuksella (EY) N:o 883/2004. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu siltä osin edelleen sosiaaliturvajärjestelmien perusteiden ja rakenteiden sekä sosiaalietuuksien sisällön määrittely. EU:n yleistä työlainsäädäntöä sovelletaan pääsääntöisesti myös merityöhön (mm. direktiivit nuorten suojelusta (94/33/EY), yhdenvertaisesta kohtelusta (2000/78/EY) sekä työsuhteen ehtojen ilmoittamisvelvollisuudesta (91/533/ETY)).²³²

ILOn merityösopimuksen useat määräykset kuuluvat EU:n ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, koska niistä on tehty vähimmäistason merialalla määrittelevää EU-sääntelyä. Näitä direktiivejä ovat mm. työaika (2009/13/EY), vuosilomaa, työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta (89/391/ETY) ja sairaudenhoitoa (92/29/ETY) koskevat. Lisäksi EU-tason merenkulku-alan työmarkkinaosapuolten vuonna 2008 tekemä sopimus ILO:n merityösopimuksesta on pantu täytäntöön direktiivillä 2009/13/EY. Järjestöjen sopimus kattaa valtaosan ILO:n merityösopimuksen sisällöstä. Sitä sovelletaan pääsääntöisesti kaikkiin merenkulkijoihin.²³³

ILOn merityösopimuksen mukaan valtion on huolehdittava merenkulkijoiden terveyden ja turvallisuuden suojelusta sekä aluksen työ-, asuin- ja harjoitteluolosuhteiden turvallisuudesta ja

²²⁸ Valtiosopimusopas 2012, 12.

²²⁹ Valtiosopimusopas 2012, 8.

²³⁰ Ks. käytännöstä esim. PeVL 31/2001 vp, PeVL 16/2004 vp ja PeVL 24/2004 vp. HE 80/2012 vp., 41–42.

²³¹ Valtiosopimusopas 2012, 19.

²³² HE 80/2012 vp., 42.

²³³ HE 80/2012 vp., 42.

terveellisyydestä. Myös yleissopimuksen noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa säännellään.²³⁴

Pakkotyön kieltosopimuksen nro 29 pöytäkirja

L. Heinosen mukaan kansallisesti valmisteltavana olevan pakkotyön kieltosopimuksen pöytäkirjan ratifiointivaltuutusasiassa EN:n oikeuspalvelu katsoi, että pöytäkirja sisältää yksinomaista toimivaltaa koskevia asioita sekä jaettuun toimivaltaan ja kansalliseen toimivaltaan kuuluvia asioita.²³⁵ Käytännössä EU:n antamasta valtuutuksesta annettiin eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä ILO:n pöytäkirjan ratifioimisesta. Tässä tapauksessa asiassa oli EU:lle kuuluvaa sekä sosiaalipolitiikkaa että oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevia kysymyksiä.²³⁶

4.2.3 Ahvenanmaan itsehallinnon huomioiminen

Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään maakunnan osallistumisesta valtiosopimuksia koskeviin neuvotteluihin ja niistä tiedottamisesta (58 §) sekä valtiosopimusten voimaantulosta Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen on hankittava valtiosopimusten voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla silloin, kun sopimus sisältää poikkeuksia itsehallintolaista tai se koskee asioita, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat oikeudenalat on lueteltu 18 §:ssä. Itsehallinto on huomioitava esim. työlainsäädäntöasioissa, jotka liittyvät 18 §:n 2 kohdan mukaisia maakunnan virkamiehiä ja maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskeviin virkaehtosopimuksiin. Jos sopimus sisältää itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, ne tulevat 59 §:n 1 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät tai sen valtuuttama maakunnan hallitus hyväksyvät säädöksen, eli lain tai asetuksen, jolla määräys saatetaan Suomessa voimaan.²³⁷

4.2.4 ILO:n sopimusten varaumien kieltö

Saamelaisopimuksen ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä ILOlle esitettiin toimitettavaksi ratifiointiasiakirjojen liitteenä erillinen sopimuksen 14 artiklaan liittyvä selitys (Declaration). ILO:n sopimuksia koskevan varaumien tekemisen kiellon takia sitä ei voi liittää sopimukseen sen hyväksymisen yhteydessä. Se ei sido valvontaelimiä eikä osapuolivaltiota. Se ei ole kuitenkaan täysin vailla oikeudellista merkitystä, koska saamelaisopimuksen 34 artiklan

²³⁴ HE 80/2012 vp., 43.

²³⁵ Heinonen 2015.

²³⁶ Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista neuvoston päätöksiksi (valtuutukset ratifioida ILO:n pakkotyötä koskeva pöytäkirja), U 40/2014 vp.

²³⁷ Valtiosopimusopas 2002, 118–119.

mukaan toimien luonne ja laajuus ratkaistaan joustavasti maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen. Selitys selventää määräysten soveltamista ja täytäntöönpanoa.²³⁸

Jos valtio ei voi tai halua saattaa kansallisia normeja kaikilta osin sopimuksen määräysten mukaiseksi, sen on tehtävä varauma²³⁹ (Reservation) sopimukseen sitoutumisen yhteydessä. Varauma voidaan tehdä vain, jos se on ao. sopimuksen ja Wienin yleissopimuksen mukaan sallittua.²⁴⁰ Toisaalta valtio voi antaa selityksen (Declaration), miten jotakin sen epäselvänä tai tulkinnanvaraisena pitämää määräystä on sovellettava. Sillä ei pyritä vaikuttamaan sopimusmääräysten oikeudellisiin vaikutuksiin. Selityksellä voi olla myös varauksenluonteisia oikeusvaikutuksia. Yleensä ne ovat tulkintaselityksiä siitä, miten sopimusta Suomessa sovelletaan. Sopimuksen määräykseen perustumaton selitys ei sido muita valtioita. Niiden ei esim. tarvitse esittää vastalauseita välttyäkseen tulemasta sidotuksi sopimukseen.²⁴¹

ILO:n sopimukseen sisältyy luvussa 3.4 käsiteltyjä lausumia ja joustavuutta varmistavia määräyksiä. Niiden avulla jäsenvaltiot voivat rajoittaa tai lieventää niille ratifioinnista aiheutuvia velvoitteita. Sopimusten velvoitteita ei ole kuitenkaan tarkoitus rajoittaa muilta osin, kuin kussakin sopimuksessa on erityisesti määrätty. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltio ei voi tehdä varauksia sopimukseen enää sen ratifiointivaiheessa.²⁴²

Perussäännön 19 artiklan 3 kohdassa säädetään huomion kiinnittämisestä eri jäsenvaltioiden eroavaisuuksiin sopimuksia valmisteltaessa eli käsittääkseni erilaiset rajoitukset ja lievennykset ovat mahdollisia. Jo siitä voi päätellä, että kaikki muutokset ja tarkastukset on tarkoitettu käsiteltäväksi konferenssissa. Sopimustekstin hyväksyy konferenssin täysistunto eli kolmikantainen elin. Jos jäsenvaltio voisi sopimuksen ratifiointivaiheessa esim. vedota uusiin seikkoihin ja muuttaa jo tehtyä sopimusta yksipuolisesti, koko kolmikantaisen käsittelyn merkitys häviäisi. Ratifiointi-ilmoitukseen voitaneen lisätä tulkinta jonkin sopimusmääräyksen merkityksestä, kunhan samalla todetaan, ettei sitä ole pidettävä varauksena.

4.2.5 Ratifiointiesityksen käsittely

Ratifiointiesitys käsitellään kokemukseni mukaan eduskunnan ao. valiokunnassa, aiheesta riippuen esim. sosiaali- ja terveys-, ulkoasiain-, maa- ja metsätalous-, työelämä- ja tasa-arvo-

²³⁸ Perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnalle tämän erillisen selityksen hyväksymistä. PeVM 13/2014 vp., 5–6. Hallituksen esityksen käsittely jatkuu vaalien jälkeen.

²³⁹ Wienin yleissopimuksen 19 artiklan mukaan valtio voi ratifioidessaan sopimuksen tehdä varauksen, jos sitä ei ole sopimuksessa kielletty tai ellei sopimuksessa määrätä, että vain tiettyjä varauksia voidaan tehdä tai ellei varauma muutoin ole ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, SopS 33/1980.

²⁴⁰ Valtiosopimusopas 2012, 54.

²⁴¹ Valtiosopimusopas 2012, 56–57.

²⁴² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 22.

ja perustuslakivaliokunnassa, joissa kuullaan asiantuntijoita. Kansanedustajat voivat halutesaan ilmaista mielipiteensä asiassa, ja eduskunta voi tehdä oman ehdotuksensa lausumaksi. Sen jälkeen valmistuu eduskunnan vastaus, joka palautuu vastuuministeriöön. Se esitellään valtioneuvostossa, ja tasavallan presidentti päättää sopimuksen ratifioinnista.

PL 93 §:n nojalla sopimuksen ratifioimisesta päättää presidentti. Hän päättää asiasta PL 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä, valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta ja riippumatta siitä, tarvitaanko sopimukseen eduskunnan suostumus.²⁴³ ILO:n sopimuksen ratifiointiasiakirjassa on ilmoitettava selvästi, mikä sopimus ratifioidaan. Sen on oltava alkuperäinen paperiasiakirja ja allekirjoittajalla on oltava valta toimia valtion puolesta. Siinä on ilmaistava selvästi hallituksen tarkoitus, että sopimuksen tulee olla valtiota sitova ja hallituksen sitoutuminen sopimuksen määräysten täyttämiseen.²⁴⁴ Ratifioimispäivä on kansainvälisesti ratifioimiskirjan tallettampäivä eikä kansallinen presidentin esittelyn päivämäärä. Sitoutumiskirja laaditaan yleensä englanniksi tai ranskaksi.²⁴⁵

Kansainvälisen velvoitteen voimaantulosta annetaan ns. blankettilaki tai -asetus tai molemmat. Niissä on vain viittaukset ao. sopimukseen, mutta ei mitään asiasisältöä. Tästä voi aiheutua normihierarkkisesti epäselvyyttä siitä, mitkä valtiosopimuksen määräykset ovat voimassa lain ja mitkä asetuksen tasoisina.²⁴⁶ Lain asiasisältö ilmenee itse sopimuksesta, joka julkaistaan lakia täydentävän asetuksen liitteenä sopimussarjassa.²⁴⁷ Sopimussarjassa julkaistuihin sopimustekstiin viitattaessa säädöstekstissä viitataan sekä lain että asetuksen sopimussarjajärjestelyihin.²⁴⁸ Voimaansaattamisasetuksen antaa pääsääntöisesti valtioneuvosto.²⁴⁹ Kielilain (423/2003) 30 §:n 1 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan sekä suomeksi että ruotsiksi, samoin asetukset ja oikeussäännöt.

ILO:n sopimuksen ratifioinnista ilmoitetaan ILO:n pääjohtajalle toimittamalla ratifioimisasiakirja ja talletettavaksi. Hän ilmoittaa ratifioinnista YK:n pääsihteerille ja muille jäsenvaltioille. Ilmoitus julkaistaan myös Official Bulletinissa. Tämän jälkeen sopimus sitoo jäsenvaltiota, jos sopimus on kansainvälisesti voimassa.²⁵⁰

²⁴³ Valtiosopimusopas 2012, 58.

²⁴⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 18.

²⁴⁵ Valtiosopimusopas 2012, 62.

²⁴⁶ Jyränki & Husa 2012, 294.

²⁴⁷ Pellonpää et al. 2012, 58.

²⁴⁸ Valtiosopimusopas 2012, 74.

²⁴⁹ Valtiosopimusopas 2012, 17.

²⁵⁰ Aiemmin mainitusti sopimus tulee kansainvälisesti voimaan pääsääntöisesti vuoden kuluttua siitä, kun pääjohtaja on rekisteröinyt vähintään kahden jäsenvaltion ratifioinnit. Tämän jälkeen tehtävät jäsenvaltioiden myöhemmät ratifioinnit tulevat voimaan jäsenmaassa kukin aina vuoden kuluttua ao. ratifioinnin rekisteröinnistä. Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 22.

Wienin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan valtio ei saa ryhtyä sopimuksen tarkoituksen tai päämäärän tyhjäksi tekeviin toimiin sopimuksen ratifiointi- ja voimaantuloajankohdan välillä.²⁵¹ Suomessa sopimuksen hyväksymistä puoltaviin ratifiointitoimiin on ryhdytty kokemuksen mukaan pääsääntöisesti siinä vaiheessa, kun tarvittavat lainsäädäntötoimet on saatu vireille.

Eduskunnassa kesken jääneiden asioiden käsittelystä säädetään erikseen. Esimerkiksi saamelaismääritelmää koskenut hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjästä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014 vp.) peruutettiin. Uutisoinnin mukaan se ei kuitenkaan estä itse saamelaissopimuksen ratifiointia. Sopimuksen ratifioimista koskeva hallituksen esitys (HE 264/2014 vp.) jäi vaalikauden päättyessä eduskunnassa pöydälle.²⁵² PL 49 §:ssä säädetään kesken jääneiden asioiden käsittelystä. Niiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei vaaleja ole toimitettu. Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian²⁵³ käsittelyä taas jatketaan tarvittaessa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Uutta hallituksen esitystä asiasta ei siis tarvitse antaa, mutta nähtäväksi jää, toteutuuko ratifiointi jo tällä hallituksen esityksellä.

4.2.6 ILO:n sopimusten lausumat

ILO:n sopimuksissa voi olla kolmenlaisia lausumia. Lausumat voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia lausumia taikka vapaaehtoisia lausumia velvoitteiden laajentamiseksi.

Sopimuksissa voi olla määräyksiä lausumista, jotka on esitettävä ratifiointiasiakirjassa tai sen ohessa. Ratifiointia ei voi rekisteröidä, jos työtoimisto ei ole saanut ao. lausumaa. Joskus lausumassa määritellään hyväksyttyjen velvoitteiden laajuus tai siinä on olennaisia erittelyjä. Lausuman sisältö on harkittava ennen ratifiointiasiakirjan tekemistä ja lausuma on sisällytettävä tai liitettävä asiakirjaan.²⁵⁴

Joskus sopimuksissa tarvitaan lausumia vain, mikäli ratifioiva valtio haluaa käyttää sallittuja poissulkemisia, poikkeuksia tai muunnelmia. Tällöin lausuma on sisällytettävä tai liitettävä ratifiointiasiakirjaan. Ellei näin toimita, ratifiointi rekisteröidään sellaisenaan eli ilman si-

²⁵¹ Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, SopS 33/1980.

²⁵² Henriksson vetää saamelaiskäräjälakiesityksen pois eduskunnasta. 2015 ja Suomi ei ratifioi alkuperäiskansojen ILO 169 -sopimusta tällä vaalikaudella. 2015.

²⁵³ EU-asioiden käsittelykäytäntöä laajennettiin koskemaan muitakin kansainvälisiä asioita, kuten kansainvälisten sopimusten hyväksymisiä ja voimaansaattamisia. Perustelujen mukaan uudella hallituksella arvioitiin olevan harvoin erilainen kanta kuin edeltäjällään. Hallitus voi peruuttaa esityksen, jos näin kävisi. HE 1/1998 vp., 98/II.

²⁵⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 18–19.

tä²⁵⁵. Tästä menettelystä esimerkkinä on edellä mainittu ilmoitus, jonka Suomi lähetti merityösopimuksen MLC 2006 ratifioinnin yhteydessä ILOlle.

Jäsenvaltio, joka on rajoittanut sopimuksen soveltamisalaa, voi muuttaa, peruuttaa tai poistaa lausuman antamalla lisälausuman, ilmoituksen tai luopumislausunnon. Tämä tehdään perussäännön 22 artiklan mukaisessa raportissa kussakin sopimuksessa säädetyn mukaisesti. Valtio voi laajentaa sopimuksen soveltamisalaa sen ratifiointiajankohtana tai sen jälkeen.²⁵⁶

Pöytäkirjalla (Protocol) voidaan muuttaa sopimusta osittain. Valtio, jota sopimus jo sitoo, voi ratifioida pöytäkirjan. Valtio voi samanaikaisesti sekä ratifioida sopimuksen että sitoutua pöytäkirjaan.²⁵⁷ Meneillään oleva pakkotyön kieltosopimukseen nro 29 liittyvän pöytäkirjan ratifiointi, johon liittyy myös suositus, on esimerkki tällaisesta tapauksesta.

Kun työtoimisto saa tiedon sopimuksen valtioelinkäsittelystä, se tarkastaa eksperttikomitean pyynnöstä, onko pyydetty tiedot ja asiakirjat toimitettu ja onko vastattu eksperttikomitean mahdollisesti tekemiin huomautuksiin ja selvityspyyntöihin sekä konferenssikomitean huomautuksiin. Työtoimisto pyytää puuttuvat tiedot ja valvontaelimet tutkivat tietojen sisällön.²⁵⁸

5 Raportointi- ja valvontamenettelyt

Erityisesti saamelaissopimuksen nro 169 osalta on ollut esillä, että kolmikannan ulkopuolisilla tahoilla ei ole oikeutta osallistua ILO-asioissa suoraan mm. määräaikaissopimusten laatimiseen tai käyttää hyväkseen ILO:n valvontamekanismeja, mutta ne voivat esim. käyttää apuna kolmikannan osapuolia. Alkuperäiskansan osallistumismahdollisuuksista voidaan sopimuksen nro 169 mukaan päättää kansallisesti. Ratifiointi-ilmoitukseen liitettäväksi esitetyn selityksen mukaan asian täytäntöönpanoa arvioidaan yhdessä, mutta arvioinnin toteuttamistapaan ei oteta hallituksen esityksessä kantaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä saamelaisten ILO:n raportointimenettelyyn osallistuminen on turvattava esim. Norjan tapaan.²⁵⁹ Norjassa hallituksen saamelaiskäräjiltä pyytämät ja saamat kommentit on päätetty liittää ILO:n määräaikaissopimusten osaksi ja ILO:n asiantuntijakomitea on pitänyt menettelyä hyvänä.²⁶⁰

²⁵⁵ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 19–20.

²⁵⁶ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 21.

²⁵⁷ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 22.

²⁵⁸ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 17.

²⁵⁹ PeVM 13/2014 vp., 8–9.

²⁶⁰ HE 264/2014 vp., 11.

Ratifioitujen sopimusten raportointimenettely voidaan jakaa yksityiskohtaisiin, yksinkertaistettuihin ja kausista riippumattomiin raportteihin. Myös ratifioimattomista sopimuksista ja suosituksista on raportoitava. Sen jälkeen kuvattava ILO:n valvonta on joko jäsenvaltioiden halun ja kyvyn mukaan antamiin tietoihin perustuvaa soveltamistilanteiden ja vaatimusten vastaavuuden valvomiseen liittyvää jatkuvaa – tai valitus- ja kantelumenettelyyn perustuvaa erityisperusteista – valvontaa.²⁶¹

5.1 Raportit ratifioiduista sopimuksista

Perussäännön 22 artiklan mukaan jäsenvaltion on raportoitava toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt täyttääkseen tai pitääkseen voimassa sopimukset. Raportti on tehtävä hallintoneuvoston vahvistamaan muotoon. Siinä on esitettävä pyydetty tiedot.²⁶²

Yksityiskohtainen raportti on tehtävä sopimuskohtaisesti hyväksytyssä muodossa. Yksityiskohtainen ensimmäinen raportti on tehtävä seuraavana vuonna siitä, kun sopimus on jäsenmaassa ratifioitu. Jäsenvaltion on tehtävä se oma-aloitteisesti, jos ratifioidun sopimuksen soveltamisessa tapahtuu merkittävä muutos eli jos asiasta säädetään vaikkapa uusi laki.²⁶³

Vuoden 1998 julistukseen liittyvistä ns. ydinsopimuksista²⁶⁴ on tehtävä yksinkertaistettu raportti riippumatta siitä, onko ne ratifioitu jäsenmaassa. Ensimmäinen vuosittainen raportti päätettiin tehdä vuonna 2000 yhdistymisvapaudesta ja joka vuosi raportoidaan yhdestä aiheesta näistä neljästä.²⁶⁵ Vuonna 2015 ovat raportointivuorossa syrjintäasiat. Ns. ensisijaisista eli hallinnollisista sopimuksista²⁶⁶ tehdään yksinkertaistettu raportti joka toinen vuosi. Muiden sopimusten osalta tehdään yksinkertaistettu raportti joka viides vuosi.²⁶⁷

Kausista riippumaton, esim. vuosittainen raportti on tehtävä ekspertti- tai konferenssikomitean aloitteesta. Se pyydetään, jos eksperttikomiteaa on pyydetty käsittelemään perussäännön kantelu- tai valitusmenettelyjen (artikla 24 ja 26) seuranta tai jos se on kutsuttu yhdistymis-

²⁶¹ Muutamiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä raportointi- ja valvontamenettelyjä on mainittu luvun 2.1 alaviitteissä.

²⁶² Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 17.

²⁶³ Raportti on tehtävä myös, jos konferenssikomitea pyytää sitä huomautuksessaan tai selvityspyynnössään tai eksperttikomitea pyytää sitä päätelmäänsä liittyen. Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 25.

²⁶⁴ Ydinsopimusten aiheina ovat yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus (nro 87 ja 98), pakkotyön kielto (nro 29 ja 105), lapsityön kielto (nro 138 ja 182) ja samapalkkaisuus sekä yhdenvertaisuus työssä ja ammatissa (nro 100 ja 111).

²⁶⁵ HE 194/1999 vp., 3.

²⁶⁶ Sopimukset koskevat työllisyyspolitiikkaa (nro 122), ammattientarkastusta (nro 81 ja 129) ja kolmikantaneuvotteluja (nro 144).

²⁶⁷ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 25.

vapauskomitean istuntoon. Se pyydetään myös, jos eksperttikomitealle on tullut huomautuksia työmarkkinajärjestöiltä, ja se tarvitsee raporttia hallituksen vastauksen tai sen reagoimattomuuden vuoksi. Syynä voi olla sekin, että raporttia ei ole toimitettu tai että valvontaelinten huomautuksiin ei ole vastattu toistuvasti tai että niihin saatu vastaus on ollut riittämätön.²⁶⁸

Raportoinnissa edellytetään sopimukseen liittyvien kansallisten säädösten ja määräysten luettelointia sekä toimittamista ILOlle. Ensimmäisessä sopimuksen ratifioinnin jälkeisessä raportissa on lisäksi ilmoitettava, missä määrin jäsenvaltio aikoo turvautua sopimuksessa sallittuihin poissulkemisiin, poikkeuksiin ja muihin rajoituksiin. Sen jälkeen niihin ei voi vedota.²⁶⁹ Raportteja ei pyydetä mm. ILO:n ei-ajantasaisiksi luokittelemista (kuten vailla kansainvälistä voimaantuloa olevista tai peruutetuista sopimuksista, jotka eivät ole perussäännön 22 artiklan mukaisia) ja ainakin toistaiseksi ns. hyllytetyistä sopimuksista.²⁷⁰ ILO:n Normlex-tietokannan mukaan ei-ajantasaisiksi katsottuja sopimuksia on 31, peruutettuja viisi ja hyllytettyjä 25 kappaletta.²⁷¹

5.2 Raportit ratifioimattomista sopimuksista ja suosituksista

Perussäännön 19 artiklan sopimukseen liittyvän 5 e ja suositukseen liittyvän 6 d kohdan perusteella jäsenvaltion on ilmoitettava ILO:n pääjohtajalle hallintoneuvoston päättämin määräjain maan lainsäädännöllisestä tilasta ja käytännöistä ratifioimattoman asiakirjan suhteen. Samalla on annettava selvitys, missä määrin siellä on noudatettu tai tullaan noudattamaan asiakirjan määräyksiä.²⁷² Sopimuksesta on kuvattava tilanne lainsäädännön tai hallinnollisten toimien, esim. työehtosopimustasaisen sääntelyn avulla ja esitettävä syyt, jotka estävät tai viivyttävät ratifiointia. Suosituksesta on kuvattava se, mitkä muutokset näyttävät tai voivat näyttää tarpeellisilta, jotta suosituksen määräykset voitaisiin hyväksyä tai niitä voitaisiin so-

²⁶⁸ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 27–28.

²⁶⁹ Käytännössä sopimuksen täytäntöönpano kuvataan artiklakohtaisesti ja yksityiskohtaisesti lainsäädäntöön ja muihin toimenpiteisiin verraten. Samalla annetaan sopimuksessa mahdollisesti edellytetyt erityistiedot. Jos ILOsta on oltu yhteydessä jäsenvaltioon, raportissa ilmoitetaan jäsenvaltiossa tehdyt toimet ja annetaan pyydetty tiedot. Siinä ilmoitetaan mm., mitkä viranomaiset vastaavat säädösten voimaansaattamisesta ja hallintotoiminnasta sekä toimitetaan tietoja asiaan liittyvästä oikeuskäytännöstä ja hallinnollisista päätöksistä. Samalla tehdään yleisarvio sopimuksen soveltamisesta, toimitetaan otteita raporteista, tilastoja työntekeijöistä, joita sopimus koskee sekä tietoja lain rikkomuksista ja syytteeeseenpanosta. Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 28–29.

²⁷⁰ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 28.

²⁷¹ Ajantasaiset tiedot sopimuksista, ks. tarkemmin Normlex-linkki:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:2033392742347627:::P12000_INSTRUMENT_SORT:3

²⁷² Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14–15.

veltaa. Näin saadaan tietoja hallituksilta, jotka eivät ole ratifioineet edes yhtä ydinsopimusta.²⁷³

Hallintoneuvosto valitsee vuosittain muutaman, yleistä mielenkiintoa herättävän aiheen perusteella raportoitavat sopimukset ja suositukset. Raportointimenettelyä on käytetty myös sopimuskohtaisten loppuartiklamääräysten sijasta. Tällaisen sopimuslausekkeen mukaan hallintoneuvosto voi esittää koska tahansa konferenssille raportin sopimuksen toimivuudesta ja tutkia, olisiko syytä ottaa konferenssin esityslistalle koko sopimuksen tai sen osan muuttaminen.²⁷⁴ L. Heinosen mukaan eksperttikomitea tutkii työtoimiston keräämät tiedot, tekee niistä raportin ja se käsitellään konferenssikomiteassa.²⁷⁵

5.3 Jatkuva valvonta

Jo perussäännön 19 artiklan 5 kohdan mukaan ILOlla on oikeus sopimuksen käsittelyn, soveltamisen ja noudattamisen valvontaan. Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioilla taas on velvollisuus hyväksyä valvonta ja osallistua valvontatoimiin.²⁷⁶ Valvonta kohdistuu alla käsiteltäviin asioihin: sääntelyasiakirjojen valtiolliseen parlamenttikäsittelyyn saattamiseen ja ratifioitujen sopimusten soveltamiseen. Lisäksi seurataan myös ratifioimattomia sopimuksia ja suosituksia. Säännöllinen valvonta kuuluu eksperttikomitealle.

5.3.1 Sopimusten valtiosisäiseen käsittelyyn saattamisen valvonta

Perussäännön 19 artiklan 5 a–c kohtien mukaan konferenssissa hyväksytyt sopimukset lähetetään jäsenvaltioiden käsittelyyn, joko ratifioitavaksi eli tarpeellisten lainsäädäntötoimien suorittamiseksi tai muihin toimiin ryhtymistä varten. Jäsenvaltion on aloitettava kyseiset toimet 12–18 kuukauden kuluessa konferenssin päättymisestä.²⁷⁷ Näin on tehtävä riippumatta siitä, miten jäsenmaa on äänestänyt konferenssissa. Asian valvonta toimii niin, että hallitus raportoi ILOlle asian valtiolliseen käsittelyyn saattamistoimista ja yksilöi samalla asiassa toimivaltaiset viranomaiset ja näiden toimet.²⁷⁸

²⁷³ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 40.

²⁷⁴ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 39–40.

²⁷⁵ Heinonen 2015.

²⁷⁶ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14–15.

²⁷⁷ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14.

²⁷⁸ Vihma 1986, 112–113.

Perussäännön 30 artiklan mukaan valtiosisäiseen käsittelyyn saattamisen määräajan laiminlyömisestä on uhkana asian julkistaminen. Hallintoneuvosto voi joko omasta aloitteestaan tai toisen valtion vetoomuksen jälkeen ilmoittaa laiminlyönnistä konferenssille.²⁷⁹

5.3.2 Sopimusten noudattamis- ja soveltamisvalvonta

Jäsenvaltion ilmoitus siitä, ratifioidaanko sopimus vai ei, on toimitettava ILO:n pääjohtajalle. Jatkuva soveltamisvalvonta alkaa sen jälkeen. Ellei sopimusta ratifioida, alkaa sitä koskeva valvonta. Ratifioidusta sopimuksesta jäsenvaltion on esitettävä toimet, joihin se on ryhtynyt täyttääkseen ja pitääkseen voimassa ratifioidun sopimuksen.²⁸⁰ Jäsenvaltion on saatettava ehdot voimaan sitovina sopimuksessa edellytetyssä laajuudessa. Sen on huolehdittava ehtojen omaksumisesta lainsäädäntöön sekä seurattava niitä käytännön sääntelyssä. Sopimusten erias- teinen noudattaminen on mahdollista vain, jos mahdollisuus siihen on kirjattu sopimukseen.²⁸¹ Hallituksen raportin sisältöä on kuvattu edellä. Työtoimisto kokoaa tiedot ja eksperttikomitea käsittelee ne yksityiskohtaisesti ja tekee mm. teknis-juridisen tarkastuksen²⁸². Sieltä ne lähe- tetään konferenssikomitealle.

Valvonnan keskeinen päämäärä on varmistaa asiakirjojen sisällön perusteellinen harkinta jä- senvaltioissa.²⁸³ Valvontajärjestelmä on portaittainen, tarkka, opastava ja tarvittaessa myös julkinen. Se tuo esiin havaitut rikkomukset, joista voi johtua niiden julkistaminen. Viimeis- tään sen jälkeen jäsenmaa yleensä pyrkii korjaamaan tilanteensa.²⁸⁴

Perussäännön 19 artiklan 5 d ja e kohtiin perustuva valvontamekanismi edellyttää jäsenvalti- on raportoivan määräajoin myös toimista, joita ratifioimattomat sopimukset ja suositukset aiheuttavat tai ovat aiheuttamassa ja lisäksi on raportoitava syistä, jotka ovat olleet sopimuk- sen soveltamisen esteenä.²⁸⁵ Tätä raportointia on selvitetty luvussa 5.2.

²⁷⁹ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the Interna- tional Labour Conference 2001, 20.

²⁸⁰ Perussäännön 19 artiklan 5 d kohta. Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 14.

²⁸¹ Vihma 1984, 119, 122.

²⁸² Vihma 1984, 121.

²⁸³ Vihma 1984, 119.

²⁸⁴ Vihma 1986, 113.

²⁸⁵ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the Interna- tional Labour Conference 2001, 14.

5.4 Erityisperusteinen valvonta

5.4.1 Valitukset ja kantelut ratifioitujen sopimusten noudattamisesta

Valituksen (Complaint) voi tehdä perussäännön 26 artiklan mukaan jäsenvaltio tai jokainen työkonferenssivaltuutettu oman maansa ratifioiman sopimuksen noudattamatta jättämisestä toista sopimuksen ratifioinutta jäsenmaata kohtaan. Hallintoneuvosto lähettää asiasta hallitukselle selityspyynnön ja se voi asettaa myös tutkintakomission.²⁸⁶ Hallintoneuvosto voi ottaa asian esille myös oma-aloitteisesti. Ellei ao. valtion hallituksen edustaja ole hallintoneuvoston jäsenenä, valtio voi lähettää edustajansa asiasta käytävään neuvotteluun.²⁸⁷

Järjestökantelusta (Representation) säädetään perussäännön 24²⁸⁸ ja 25 artiklassa. Työnantajien ja työntekijöiden järjestöt voivat tehdä kantelun suoraan työtoimistolle silloin, kun niiden oma ILO:n jäsenvaltio ei noudata ratifioitujen sopimuksen ehtoja. Hallintoneuvosto lähettää kantelun hallitukselle tiedoksi selityspyynnöin. Ellei selitystä saada tai ellei se ole tyydyttävä, hallintoneuvosto julkistaa kantelun ja vastauksen, jos se on saatu. Uhkana on asian julkistaminen, ja hallintoneuvosto voi päättää myös 26 artiklan mukaisen tutkinnan aloittamisesta.²⁸⁹

Kanteluiden tutkimisohjesäännössä²⁹⁰ on säädetty kantelun muodosta (2 artikla) ja sen käsittelystä. Hallintoneuvosto päättää kantelun vastaanottokelpoisuudesta (mm. sen tehnyt järjestö voi olla kansallinen tai kansainvälinen) ja asettaa kolmikantaisen komitean. Komitealla on salaiset istunnot (kansalainen, valtio tai järjestö ei saa osallistua, kahta viimeainittua voidaan tarvittaessa kuulla, elleivät muutoin pyydetty ja saadut lisätiedot riitä) ja sen asiakirjat ovat luottamukselliset. Komitea voi esittää työtoimiston tutkintakäyntiä ao. valtiossa suorien kontaktien saamiseksi ja sen pitää esittää raportissaan hallintoneuvostolle johtopäätökset sekä suositukset.²⁹¹

²⁸⁶ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 17–18.

²⁸⁷ Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 56.

²⁸⁸ Kaikki perussäännön 24 artiklan perusteella tehdyt kantelut, ks. tarkemmin Normlex-linkki: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50010:1593297661740622:::P50010_DISPLAY_BY:1

²⁸⁹ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 17.

²⁹⁰ Standing Orders concerning the Procedure for the Examination of Representations under Articles 24 and 25 of the Constitution of the International Labour Organization 2005.

²⁹¹ Kantelun käsittelyn vuokaavio, ks. linkki: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/image/wcms_088445.pdf

Jos asia liittyy yhdistymisvapaussopimuksiin, hallintoneuvosto siirtää sen yhdistymisvapauskomitealle. Yhdistymisvapauskomitea raportoi tutkimistoimista sekä esittää johtopäätökset ja suositukset hallintoneuvoston päätökseksi.²⁹²

5.4.2 Tutkintakomissio

Puolueeton tutkintakomissio (Commission of Inquiry) tekee selvityksiä ja raportoi niistä. Tarvittaessa se vierailee maassa, kuulee asianosaisia sekä neuvottelee hallituksen ja työmarkkinaosapuolten kanssa.²⁹³

Tutkintakomission on saatava jäsenvaltiolta asiassa tarpeellisia tietoja riippumatta siitä, koskeeko valitus jäsenvaltiota vai ei. Komissio laatii mietinnön, jossa on selvitys ja suositukset tilanteen korjaamiseksi ja määräaika niihin ryhtymiseksi. Työtoimisto toimittaa mietinnön hallintoneuvostolle sekä riidan osapuolille ja julkaisee sen. Jäsenvaltion hallituksen on ilmoitettava hallintoneuvoston määräämässä ajassa, hyväksyykö se komission johtopäätökset ja suositukset vai alistetaanko asia kansainväliselle tuomioistuimelle, jolla on yksinomainen oikeus sopimusten viralliseen tulkintaan. Kun kyseessä on valitus tai alistusasia, tuomioistuimen päätös on lopullinen. Tuomioistuin voi vahvistaa, muuttaa tai hylätä tutkintakomission päätökset ja suositukset. Ellei jäsenvaltio noudata tutkimuskomission tai tuomioistuimen suosituksia määräajassa, hallintoneuvosto voi esittää ja konferenssi päättää tehotoimista. Perussäännön 34 artiklassa säädetään suositusten noudattamisen todentamisesta ja hallintoneuvoston suosituksesta konferenssin toimenpiteiden peruuttamiseksi.²⁹⁴ Perussäännön 33 artiklan mukaiset konferenssin aikanaan päättämät tehotoimet olivat tuloksellisia pakkotyön poistamiskeinoja Myanmarissa²⁹⁵.

L. Heinosen mukaan käytännössä vain Etelä-Afrikka on erotettu ILOsta 1980-luvulla apartheid-politiikan vuoksi.²⁹⁶ Kansainvälisissä järjestöissä oikeuden loukkauksiin reagoidaan yleensä hyväksymällä paheksuva päätöslauselma. Jos loukkaukset jatkuvat, voidaan jäsenoikeuksia kaventaa. Erottamista ei pidetä hyvänä vaihtoehtona, koska valtio pääsee silloin irti jäsenvelvoitteistaan.²⁹⁷

²⁹² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 55–56.

²⁹³ Vihma 1984, 129.

²⁹⁴ Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference 2001, 17–18.

²⁹⁵ A Fair Globalization: Creating Opportunities for all 2004, 95.

²⁹⁶ Heinonen 2015.

²⁹⁷ Esim. YK ei ole irtisanonut yhtään jäsenvaltiotaan, mutta se on rajoittanut muutamien valtioiden jäsenoikeuksia. Hannikainen 2006, 459.

5.4.3 Valitukset yhdistymisvapausloukkauksista ja yhdistymisvapauskomitea

Yhdistymisvapauskomitea (Committee on Freedom of Association, CFA) käsittelee perussäännön 26 artiklan mukaisen valituksen (Complaint), jonka on oltava kirjallinen ja tekijän, esim. kansallisen tai kansainvälisen työmarkkinajärjestön tai hallituksen allekirjoittama ja sen on sisällettävä loukkauksiin liittyvä todistettu väite.²⁹⁸ Komitea kokoontuu hallintoneuvoston kokousten yhteydessä kolmesti vuodessa ja se päättää, tekeekö se päätöksen vai pyytääkö se hallitukselta lisätietoja.²⁹⁹ Se voi suositella hallintoneuvostolle yhteydenottoa hallitukseen tai viitata asian siirrosta tutkimus- ja sovittelukomissiolle³⁰⁰. Sen raportti julkaistaan Official Bulletinissa.³⁰¹ Komitean puheenjohtaja voi ottaa vakavan ongelman esiin myös valtion konferenssivaltuuskunnan kanssa ja neuvotella sen ratkaisukeinoista. Jos ao. valtio on ratifioinut yhdistymisvapaus sopimukset, komitea voi informoida eksperttikomiteaa, joka voi tehdä erilaisia toimenpiteitä valtion hallituksen suostumuksella.³⁰²

Kolmikantainen yhdistymisvapauskomitea³⁰³ arvioi valituksen käsittelykelpoisuuden ja käsittelee jäsenvaltiota vastaan tehdyn valituksen yhdistymisvapauden loukkaamisesta. Sen jäsenenä on yhdeksän hallintoneuvoston jäsentä (3+3+3) ja varajäsentä, joilta edellytetään henkilökohdaista pätevyyttä ja sen puheenjohtajalta riippumattomuutta. Sillä on salaiset istunnot (kansalainen, valtio tai järjestö ei saa osallistua, kahta viimeainittua voidaan kuulla) ja sen asiakirjat ovat luottamukselliset. Päätös tehdään yhteisymmärryksessä. Yhdistymisvapauskomitea tutkii saamansa valitukset ja esittää hallintoneuvostolle johtopäätökset sekä suositukset. Hallintoneuvosto käsittelee asian ja lähettää sen tiedoksi hallitukselle selontekopyynnöin. Valitus jäsenvaltiota vastaan voidaan tehdä, vaikka valtio ei olisi sitoutunut yhdistymisvapautta koskeviin sopimuksiin. Perusteena tälle on se, että jo perussäännön mukaan jäsenvaltiolla on velvoite tunnustaa yhdistymisvapaus.³⁰⁴

²⁹⁸ Kaikki valitukset perussäännön 26 artiklan perusteella, kesken: Qatar, Fidzi, Guatemala, ks. Normlex-linkki: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:0::NO::>

²⁹⁹ Valituksen käsittelyn vuokaavio, ks. linkki: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/image/wcms_088451.pdf

³⁰⁰ Tutkimus- ja sovittelukomissiota ei käsitellä tarkemmin. Sillä on ollut kuusi käsiteltä pausta vuosilta 1966–1992. Reports of the Fact-Finding and Conciliation Commissions on Freedom of Association 2011.

³⁰¹ Yhdistymisvapauden loukkaustapauksia, tilanne 3/2015: Afrikka 383, Amerikka 1703, Arabivaltiot 46, Aasia 336 ja Eurooppa 645, ks. Normlex-linkki: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0::NO:20060::>

³⁰² Käsikirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä 2007, 57–58.

³⁰³ Yhdistymisvapauden loukkaustapauksien käsittelyn vuokaavio, ks. linkki: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/image/wcms_088456.pdf

³⁰⁴ Vihma 1986, 121–122.

6 Kansallisten ILO-asioiden ja ILO:n arviointia

6.1 Suomen ILO-neuvottelukunta

6.1.1 Säädösperusta, kokoonpano ja toimivalta

Suomen ILO-neuvottelukunnasta annetun asetuksen antaminen ei perustu kansalliseen lakiin. Se on annettu kansainväliseen oikeuteen perustuen eli ILO:n perussäännön ja asetuksen 1 §:ssä mainittujen sopimuksen nro 144 sekä suosituksen nro 152 kansallisen toteuttamisen perusteella.

Asetuksen uudistamista voitaisiin harkita. 1990-luvulla lakkautettiin Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto, josta neuvottelukunnassa oli jäsen. Siitä johtuvaa kokoonpanomuutosta ei tehty asetusta viimeksi vuonna 2001 muutettaessa (157/2001). Neuvottelukunnan kokoonpano on muotoutunut nykyiseksi luvussa 4.1.2 käsiteltyjen tulkintojen ja säädösmuutosten kautta. Neuvottelukunnassa on nyt järjestöjen edustajia EK:sta neljä ja SAK:sta kaksi, lisäksi yksi sekä Akavasta että STTK:sta. Pariteettiperiaatteen mukaisesti riittäisi EK:sta kolme edustajaa ja yksi sekä SAK:sta, Akavasta että STTK:sta.³⁰⁵ Toisaalta jo nyt on tiedossa, että työmarkkinajärjestökenttä voi muuttua lähivuosina. Uudistamista puoltaa se, että asetus ei ole ajantasaisena pidettävien säädösten joukossa Finlexin säädöstietokannassa. Alkuperäinen asetus sekä sen vanhimmat muutokset eivät myöskään ole saatavana Finlexistä. Lisäksi asetuksesta voisi poistaa maininnat jo lakkautetusta komitealaitoksesta ja komiteaohjeistuksesta ja päivittää ILO-koordinaatioministeriön nimen.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1024/2007) 1 §:n 17 kohdan mukaan ILOa koskevat tehtävät kuuluvat TEM:lle. ILO:n sääntelyasiakirjoissa on paljon työsuojeluun liittyviä aiheita, ja työsuojelusääntely valmistellaan meillä kolmikantaisesti, joten koordinaatiovastuu voisi käsittääkseni olla myös STM:llä tai Suomen kaikkia kansainvälisiä velvoitteita eikä vain erikseen säädettyjä voisi koordinoida myös vaikkapa UM.

ILO:n sopimusarkiston asiakirjojen perusteella ILO-asiat ovat kuuluneet alusta asti työ- (ja työsuojelu)lainsäädäntöä valmistelevaan ministeriöön, käytännössä STM:lle. ILO-asiat kuuluivat tuolloin sekä työ- että työsuojelulainsäädännöstä vastanneelle työosastolle yhteistyössä STM:n kansainvälisten asioiden toimiston kanssa. Organisaatiouudistukset ovat kuitenkin mutkistaneet tilannetta. ILO-asiat, työlainsäädäntö ja työsuojelulainsäädäntö säädettiin kuuluviksi

³⁰⁵ Suomen yrittäjät SY on ollut jo kauan mukana ainakin kolmikantaisessa työlainsäädännön valmistelussa, vaikka sitä ei katsota viralliseksi työmarkkinajärjestöksi ja työnantajajärjestöksi.

syksyllä 1989 perustetulle työministeriölle VNOS 24 a §:ssä (396/1989)³⁰⁶. Työsuojeluasiat siirrettiin takaisin STM:lle vuoden 1997 ministeriöiden toimialauudistuksessa (221/1997, VNOS 24 §:n 12 kohta), mutta ILO-asiat jäivät työministeriön toimialaan. Myöhemmin kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työministeriö yhdistettiin työ- ja elinkeinoministeriöksi³⁰⁷.

Ministeriöiden toimivaltaan liittyvää sääntelyä on valtioneuvostolaissa. Sen 8 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Pykälän 3 momentin mukaan UM avustaa em. kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa.

STM pyysi vuonna 2004 oikeuskanslerilta lausuntoa ILO-sopimusasioiden toimivaltakysymysten selkeyttämisestä. Oikeuskansleri totesi, että toimivaltaisen ministeriön arvioimisessa on kiinnitettävä huomioita ensiksikin ministeriön toimialaan ja toiseksi ao. kansainvälisen velvoitteen sisältöön. Valtioneuvostolain kokonaisuudistuksessa (262/2003) ministeriöiden toimialasäännökset sisällytettiin VNOS:iin. Työsuojelu kuuluu sen mukaan STM:n toimialaan, joten työsuojeluasioiden käsittelyjärjestys kuuluu siis STM:lle. Vastuu on jakamaton: asian valmistellut ministeriö vastaa myös asian ratkaisusta ja esittelystä. Toiseksi em. 8 §:n 1 momentissa on kyse kaikkien asioiden sisällöllisestä ja ammatillisesti pätevästä valmistelusta, esittelystä ja ratkaisusta. Hänen mukaansa uudistuksen toteuttamismuoto ei saa vaikuttaa asiaan. Työministeriöstä annetussa asetuksessa (1036/2003) sen tehtäväksi oli säädetty ILO:n toimialaan liittyvät asiat. Oikeuskanslerin mukaan VNOS on valtioneuvostolain kannalta tulkinnallisesti ensisijaisempi kuin hallintoasetukset. Hän katsoi ILO-asioiden valmistelun käytännön toimeenpanton koordinoititehtäväksi. Kansallisessa käsittelyssä on ensisijaisempaa jakamaton vastuu valmisteltavista ja eduskunnan käsiteltäväksi menevistä asioista. Siten toimialakohtainen sisällöllinen vastuu on ensisijainen. Ratkaisun mukaan STM:llä on toimivalta valmistella ja päättää ILO:n työsuojelua koskevat asiat.³⁰⁸

Tämän kannanoton jälkeen ILO-asioiden valmistelussa on toimittu oikeuskanslerin ratkaisun mukaisesti. ILO:n sopimusten kansallista käsittelyä valmistelee kulloisessakin sopimuksessa säädeltävän asian mukaisesti määräytyvä kulloinkin toimivaltainen ministeriö.

³⁰⁶ STM:n työosasto alaisine työsuojeluhallituksineen yhdistettiin silloisen työvoimaministeriön kanssa.

³⁰⁷ VNOS 21 § (1021/2007) ja valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007).

³⁰⁸ Oikeuskansleri 2006, 4–6.

6.1.2 ILO-asioiden esittely ja hallinnointi

ILO:n sopimusten esittely perustuu perustuslain alla mainittuja säännöksiä, kansainvälistä sopimusoikeutta ja ILO:n perussääntöä toteuttaviin muotoihin. Sopimusten ja suositusten toimitaminen eduskunnan tietoon perustuu ILO:n perussäännön 19 artiklaan.

Sopimukset, jotka on tarkoitus ratifioida, esitellään eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä koskevan 94 §:n nojalla. Sen mukaan eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet, joissa on mm. lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai jotka ovat muutoin merkitykseltään huomattavia.

PL 47 §:ssä puolestaan säädetään eduskunnan tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ao. ministerin on huolehdittava, että ao. toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen asiakirjat ja muut tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai ao. ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunnan lausunnon mukaan valiokunta voi antaa sitten asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Asiasta voidaan keskustella myös eduskunnan täysistunnossa sen työjärjestyksen mukaisesti. Tämä 47 §:n mukainen esittelymenettely on kevyempi ja joustavampi tapa käsitellä suosituksia ja julistuksia sekä sopimuksia, joita ei esitetä ratifioitaviksi. Se turvaa riittävällä tavalla eduskunnan tiedonsaannin suosituksista ja julistuksista ja täyttää ILO:n perussäännön 19 artiklan vaatimukset toimivaltaisen valtioelimen käsittelystä. TEM koordinoi ILO-asioiden valmistelua ja huolehtii siitä, että eduskunnan ao. valiokunta saa ILO:n säätämässä määräajassa selvityksen työkonferenssin hyväksymistä em. asiakirjoista.³⁰⁹

Eduskunnalle toimitettavan materiaalin on oltava kielilain mukaan suomeksi ja ruotsiksi. Saamelaisopimuksen ruotsinnoksen puutteisiin kiinnitettiin huomiota eduskunnan valiokuntien lausunnoissa. Ne on edellytetty korjattaviksi, vaikka vain englannin- ja ranskankielinen versio sopimustekstistä on alkuperäinen ja todistusvoimainen.³¹⁰ Saamen kielilaissa (1086/2003) säännellään vain asian käsittelykieltä tuomioistuimessa ja viranomaisessa, joten sen mukaan ei edellytetä sopimuksen kääntämistä saameksi. L. Heinosen mukaan tämä sopimus on kuitenkin käännetty myös saameksi.³¹¹ ILO:n sääntelyasiakirjojen käännösten yksityiskohtainen tarkastaminen on mielestäni tärkeää senkin takia, että etenkin vanhemmissa sääntelyasiakirjoissa käytetyt termit voivat olla kielellisesti vanhentuneita, esim. aiempi ”pakollinen työ” käännetään nykyisin termiksi pakkotyö.

³⁰⁹ TyVL 20/2009 vp., 2.

³¹⁰ PeVM 13/2014 vp., 9.

³¹¹ Heinonen 2015.

Työkonferenssin valtuuskunnan kokoonpano (2+1+1) esitellään ja määrätään valtioneuvoston esittelyssä VNOS 3 §:n 7 kohdan nojalla. Kohta koskee valtuuskunnan asettamista esim. valtiosopimuksia koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu presidentin ratkaistavaksi. Samalla TEM oikeutetaan määräämään edustajien neuvonantajat. Suomen delegaatioon on nimetty järjestöjen edustajille varavaltuutetut, jotta kaikkiin komiteoihin turvataisiin kolmikantainen edustus. Esim. palkansaajapuolen edustajat voivat olla SAK:n, STTK:n tai Akavan edustajia Suvirannan selviytyksen³¹² perusteella. Tasa-arvolain 4 a §:n mukaista ns. kiintiösäännöstä, jonka mukaan valtiolla on asettamissa elimissä on oltava edustettuna molempia sukupuolia vähintään 40 %, on noudatettava sekä neuvottelukunnan että delegaation nimeämisessä. Osa hallituksen edustajista nimetään Geneven Suomen edustustosta. Lisäksi konferenssiin voi osallistua mm. työministeri sekä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan jäseniä.

Työkonferenssin jäsenvaltioiden hallituksen jäsenistä koostuvaan finanssikomitean työhön on tarkoituksenmukaista osallistua ILO-koordinaatioministeriön edustaja, koska ILO:n vuotuinen jäsenmaksu maksetaan sieltä. Sopimusten ja suositusten noudattamista käsittelevän konferenssikomitean työhön on tarkoituksenmukaista osallistua hallituksen edustaja ILO-koordinaatioministeriöstä, koska siellä on paras yleiskuva ILO:n sopimustoiminnasta ja sen velvoitteiden toimeenpanosta Suomessa.

Suomen ainoa virallinen ILO-asioiden arkisto ja arkistointivastuu on TEM:ssä. Viralliset arkistoitavat asiakirjat toimitetaan sieltä Kansallisarkistoon. Epäviralliset sopimuskohtaiset arkistot hallituksen esityksineen ja muine asiakirjoinaan kattavat kaikki ILO:n hyväksymät sopimukset ja suositukset. Tätä epävirallista arkistoa ei ole syytä hajauttaa eri hallinnonaloille, jotka valmistelevat ratifiointeja. Uusimpia ILO-materiaaleja löytyy runsaasti internetistä, mutta mm. pohjoismaiseen ILO-yhteistoimintaan liittyvien asiakirjojen arkistointikäytäntöä ja -tarvetta voisi selvittää.

Suomen ILO-neuvottelukunta on julkaissut kaikkien ILO:n sopimusten suomenkieliset tekstit sekä painettuna että sähköisenä kirjana. Konferenssiraportointia on kehitetty juuri lisäämällä samaan, nykyisin vain sähköiseen, asiakirjaan myös eduskunnan informointiin tarvittavat osuudet. Tarkoituksena on parantaa ILO-asioiden näkyvyyttä mm. internetistä saatavana ole-

³¹² Suviranta selvitti 1980-luvulla kunnallisen työnantajapuolen mahdollisuuksia osallistua konferenssiin. Hänen näkemyksensä oli, että kuntien keskusjärjestöt ovat yhdistyslain mukaisia ja yhdistymisvapauden nojalla perustettuja yhdistyksiä, mutta päivystäisiakin näkökantoja esitettiin siihen aikaan. (*Silloinen*) kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimisto taas oli lakisääteinen elin. Suviranta päätyi siihen tulkintaan, että kuntien työnantajapuolen edustaja voi osallistua konferenssiin joko hallituksen edustajan tai edustavimman työnantajajärjestön suostumuksella sen neuvonantajaksi. Edustaja voi olla myös jonkin kunnan keskus- tai henkilöstöjohdosta. Samassa yhteydessä todettiin tämän osallistumismahdollisuuden koskevan työntekijäpuolta edustavan SAK:n lisäksi myös STTK:n ja Akavan edustajia. Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja 1987, 34. (*Kursiivi kirjoittajan*)

van tiedon kokoamisella ja lisäämisellä sekä sen käyttökelpoisuutta ja yksinkertaisempaa ylläpitoa parantamalla. Voisi olla tarpeen selvittää, mitä materiaalia TEM:n ILO-sivulle tarvitaan. Esimerkiksi ajantasaisten sopimusten listaus voi muuttua ILO:n sivulla, jolloin kansalliset painetut tiedot eivät ole enää ajan tasalla. Myös kulloinkin valmisteltavista raporteista yms. voisi tiedottaa yleisesti sivuston kautta.

6.1.3 Ratifioimattomien sopimusten arviointi

Suomen ILO-neuvottelukunnan sopimusjaosto arvioi säännöllisesti ratifioimattomien sopimusten tilannetta. Suomi on ratifioinut tähän mennessä edellä mainitusti 102 sopimusta, joista 71 on voimassa. Lisäksi meillä on ratifioitu kolme muutospöytäkirjaa. Pakkotyön kieltosopimukseen nro 29 liittyvän pöytäkirjan ratifioinnin ja merityösopimukseen MLC 2006 liitteiden muutoksen hyväksymisen valmistelua ollaan aloittamassa.

Suomen ILO-neuvottelukunnan sopimusjaoston uusimmassa vuoden 2002 selvityksessä katsottiin, että ratifiointitilanne olisi ajankohtaista selvittää sopimuksista nro 95, 143, 171 ja 172 sekä merityötä koskevista sopimuksista nro 165 ja 166.³¹³ Sopimusjaoston ILO-neuvottelukunnalle ratifioitavaksi ehdottamat sopimukset koskivat palkansuojelua (nro 95), työturvallisuutta kemikaaleja käytettäessä (nro 170) ja suuronnettomuuksien torjuntaa teollisuudessa (nro 174). Sopimukset lasten ja nuorten henkilöiden yötyön rajoittamisesta ei-teollisissa töissä (nro 79) sekä työ- ja lepoajoista maantiekuljetuksissa (nro 153) olivat ILO:n uudistettavien sopimusten listalla, eivätkä ne siten olleet ajankohtaisia ratifioitavia. Sopimusjaosto totesi saamelaissopimuksen (nro 169) ratifioinnin edellyttävän tarkempia selvityksiä saamelaisten maanomistusoloista ja että merenkulkijoiden kotimatka-oikeutta koskevaa sopimusta (nro 166, muutettu) tarkastellaan merimieslain kokonaisuudistuksen jälkeen.³¹⁴ Jaoston selvityksessä ratifioitavaksi esitetyistä sopimuksista vain palkansuojelusopimus on edelleen ratifioimatta. Tuolloin uudistettavina olleet sopimukset ovat edelleen uudistettavina. Merimieslain tilalle on säädetty uusi merityösopimuslaki (756/2011). L. Heinosen mukaan etenkin uudet sopimukset on yleensä ratifioitu, mutta ajantasaisen ratifioimattomien sopimusten arvioinnin tarvetta voisi selvittää.³¹⁵

Suomi on saanut ILO-asioiden, kuten muidenkin velvollisuuksien, hoitamisesta ja määräaikoja noudattamisesta kansainvälistä tunnustusta. Saamelaissopimuksen ratifioinnissa esiintyneet ja ehkä edelleen esiintyvät haasteet ovat käsittääkseni poikkeus tästä pääsäännöstä. L. Heinosen

³¹³ Vuodelta 1985 olevan sopimusjaoston selvityksen mukaan ILO oli hyväksynyt 161 sopimusta, joista 44 oli uudistettu myöhemmällä sopimuksella. Suomi oli ratifioinut niistä 74 sopimusta. Ratifiointiedellytysten tarpeen selvittely koski tuolloin 41 sopimusta. Neljän sopimuksen ratifiointi oli tuolloin eduskunnan käsittelyssä. Selvitys Suomessa ratifioimattomista kansainvälisen työjärjestön sopimuksista 1986, 1–2.

³¹⁴ Selvitys Suomessa ratifioimattomista kansainvälisen työjärjestön sopimuksista 2002, 30.

³¹⁵ Heinonen 2015.

mukaan ILO-neuvottelukunnan työssä ei ole ollut esillä olleiden esimerkkien jälkeen tulkinta-ongelmia eikä välittömiä muutostarpeita³¹⁶.

6.2 ILO:n arviointia

Vuonna 1929 alkaneen laman aikana ILO myötävaikutti kansallisten työttömyyttä vähentäviksi tarkoitettujen ohjelmien laatimiseen. 1960-luvulla se antoi julistuksen rotusyrjinnän lopettamisesta Etelä-Afrikassa. 1990-luvulla Aasian finanssikriisi nosti työttömyyttä ja toi esiin sosiaaliturvajärjestelmien riittämättömyyden. Silloin aloitettiin ILO:n Decent Work -ohjelma (ihmisarvoinen työ), joka korosti työn keskeistä merkitystä ihmiselle. ILO:n asettama globalisaation sosiaalista ulottuvuutta selvittänyt riippumaton maailmankomissio toimi vuosina 2002–2004. Vuonna 2009 käsiteltiin talouskriisiä ja sen työllisyysvaikutuksia sekä tasa-arvoa ja työelämää HIV- ja AIDS-näkökulmasta.³¹⁷ Tänä kesänä konferenssin sääntelyaiheena on epävirallisen talouden, kuten kehittyneissä maissa harmaan talouden muuttaminen viralliseksi taloudeksi. Asia oli ILOssa esillä jo 1970-luvulla ja sitä arvioitiin viimeksi vuonna 2002.³¹⁸

Vaikka ILO:n rakenne on raskas ja päätöksenteko suhteellisen hidasta esim. EU:hun verrattuna, sen toimintahistoria osoittaa sen olleen hyvin mukana ajankohtaisten haasteiden esille ottamisessa. Ihmisoikeuskysymyksissä ILO:n sopimuksilla on vaikutus myös ulkopuolisiin tahoihin, kuten esimerkkinä saamelaisiin.

ILO:n sääntely on monipuolista. Siellä on luotu hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä esim. työsuhteen päättämisestä ja vieläpä erikseen vaikkapa eri ryhmiä tai ammatteja, kuten alkupe räiskansoja, nuoria tai kalastajia, koskevia säännöksiä. Toisaalta siellä on säädetty myös hyvin laajoista kysymyksistä. Tästä esimerkkinä pöytäkirjamenettelyllä uudistettava pakkotyön kiel tosopimus, johon liittyvät jopa rikosoikeudelliset kysymykset. Ihmis- ja perusoikeuskysymyksiä taas liittyy mm. järjestäytymisoikeus- ja -vapaus sopimukseen sekä saamelais sopimukseen. Valitusmenettelyä ei ole syytä laajentaa yksilövalituksiin, koska sellaisen voi tehdä tarvittaessa muiden luvun 2.1 alaviitteessä mainittujen ihmisoikeussopimusten säännösten perusteella.

Valmistelun kolmikantaisuus on perusteltua, koska työmarkkinajärjestöt tuntevat parhaiten eri jäsenvaltioiden työolot ja niiden osallistuminen sääntelyn valmisteluun takaa parhaat edellytykset myös normien soveltamiselle. ILO:n sopimukseen liittyy kansainvälisesti poikkeuksellinen varaumien kieltä, mutta sen vastapainoksi sopimuksissa voidaan käyttää erilaisia joustomahdollisuuksia jäsenvaltioiden ilmoittamien tarpeiden mukaan. Säänneltävästä asiasta sovitaan maiden erilaiset olosuhteet huomioon ottaen.

³¹⁶ Heinonen 2015.

³¹⁷ Modeen 2009.

³¹⁸ Heinonen 2015.

ILO:n sääntelyasiakirjojen soveltamiseen liittyvä valvonta on säännöllistä, tarkkaa, kattavaa ja jo kolmikannassaan monipuolista. Myöskään kolmikannan ulkopuolisia, kunkin sopimuksen osalta asiaankuuluvia tahoja, ei ole estetty osallistumasta valvontaan. Kehittyvät maat ovat parantaneet tilannettaan sopimusten soveltamisessa erilaisista kansallisista vaikeuksista huolimatta.

L. Heinosen mielestä ILO:n valvonta hyvin ajantasaista. Lisäksi konferenssikomitean kolmikantainen käsittely antaa valvonnalle lisää painoarvoa, vaikka sen linjaukset eivät sido jäsenmaita oikeudellisesti.³¹⁹ ILO:n valvonnan tehokkuus perustuu käsittääkseni ainakin osin jäsenvaltioiden laiminlyöntien julkistamisuhkaan tai jopa julkistamiseen mm. konferenssissa, hallintoneuvostossa ja tutkimuskomissiossa. Toisaalta ILO julkistaa listoja myös asioiden positiivisesta edistymisestä. Molemmille menetelmille on paikkansa kehityksen aikaansaamisessa.

EU osallistuu aktiivisesti ILO:n konferenssin ja hallintoneuvoston valmisteluihin ja keskusteluihin sekä sääntelyasiakirjojen ja muiden tekstien valmisteluun, vaikka EU:n puheenvuorot käyttää yleensä EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio. EU oli mukana mm. vuoden 2008 suosituksen sekä merityösopimuksen MLC 2006 valmistelussa. Haasteitakin on: EU voi esim. laajentaa valtioiden ratifioitavissa olevaa ILO:n sopimusta antamalla direktiivin, jossa voi olla vaikkapa ILO:n suosituksen taseisia asioita ja suositusta taas ei tarvitsisi ratifioida kansallisesti. Tällaisen direktiivin ILO-suosituksesta otettu sääntely tulee kuitenkin EU-maita sitovaksi. Sekä EU:ssa että ILO:ssa on tehty selvityksiä sopimusten suhteesta EU-lainsäädäntöön.³²⁰

T. Krögerin mukaan ILO:n rooli on vahvimmillaan ILO:n ydin- ja ensisijaisten sopimusten ohella merityötä koskevissa asioissa. Vuoden 2006 merityösopimuksen merkitys on korostunut sen vuoksi, että EU-jäsenvaltiot noudattavat sopimuksen määräyksiä myös EU-direktiivin pohjalta. EU:lla oli merkittävä rooli sopimuksen kansainvälisen voimaansaattamisen kannalta. Hänen mukaansa ILOlla on edelleen erittäin suuri merkitys, ja se toteuttaa nykyisinkin hyvin alkupeittäviä tavoitteitaan.³²¹

ILO:ssa on hyväksytty seitsemän uutta vuosisatavoitetta. Niitä ovat ensinnäkin köyhyyden poistaminen ja sosiaalinen oikeudenmukaisuuden edistäminen, yritysvastuu sekä kansainväliset arvoketjut ja -vastuu. ILO:n ns. vihreä aloite sisältää kestävä kasvun ja kestävät tuotantojärjestelmät sekä vihreät työpaikat. Tavoitelistalla on myös naisten asema työelämässä, johon liittyy samanarvoinen palkkaus, syrjimättömyys ja uudet toimintatavat. Lisäksi ILO:n haasteena ovat työpaikkojen globaali siirtyminen, epävirallisen sektorin osuuden lisääntyminen

³¹⁹ Heinonen 2015.

³²⁰ Kuvaus perustuu omaan käytännön kokemukseen.

³²¹ Kröger 2015.

taloudessa sekä uudet tavat järjestää työn jakautuminen ja tulonjako.³²² Vaikka aikojen kulu-
essa on saatu aikaan paljon parannuksia, piakkoin satavuotiaalla järjestöllä on maailman
muuttuessa edelleen erilaisia ja tärkeitä haasteita edessään työelämän ja siihen liittyvien
sosiaalisten asioiden edistämisessä.

³²² ILO:n pääjohtajan Guy Ryderin näkemyksiä ILO:n seuraavasta sadasta vuodesta 2015.

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference. 2001. Geneva: International Labour Office.

Foggon, G. 1988. The Origin and Development of the ILO and International Labour Organisations. Teoksessa Paul Taylor and A. J. R. Groom (toim.) *International institutions at work*, London: Pinter 96–113.

Hannikainen, L. 2006. Kansainvälinen oikeus. Teoksessa Haavisto, R. (toim.) *Oikeusjärjestys 2000, Osa 2. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja*, Sarja C. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 429–481.

Heikkerö, J., Koskinen, P. & Nikula, P. 1989. Naisten ja miesten samapalkkaisuus Suomessa. Teoksessa *Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1989*. Helsinki: Työoikeudellinen Yhdistys, 5–19.

ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. 2008. Adopted by the International Labour Conference at its Ninety-seventh Session, Geneva, 10 June 2008.

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Kairinen, M. 2002. Kansainvälinen työoikeus. Teoksessa Kairinen M., Koskinen, S., Nieminen, K. & Valkonen, M. *Työoikeus. Oikeuden perusteokset*. WSOY Lakitieto, 129–147.

Kairinen, M. 2002. Kollektiivinen työoikeus. Lähtökohtia. Teoksessa Kairinen M., Koskinen, S., Nieminen, K. & Valkonen, M. *Työoikeus. Oikeuden perusteokset*. WSOY Lakitieto, 823–829.

Kairinen, M. 2002. Työoikeuden perusteita. Lähtökohdat. Teoksessa Kairinen M., Koskinen, S., Nieminen, K. & Valkonen, M. *Työoikeus. Oikeuden perusteokset*. WSOY Lakitieto, 33–42.

Kairinen, M. 2004. *Työoikeus perusteineen*. Raisio: Työelämän tietopalvelu.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset. 2005. 2. ja uudistettu painos. 2005. Toimittanut Toni Sandell. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta. Helsinki: Työministeriö.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013. 2012. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2012. Helsinki: Edita.

Karapuu, H. 2011. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Scheinin M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto WSLT, 64–87.

Käsi­kirja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä. 2007. ILO-asiakirjoja, 3/2007. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta. Helsinki: Työministeriö.

Ojanen, T & Scheinin M. 2011. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, P., Tuori, K., Viljanen, V-P., Ojanen, T. & Scheinin M. *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto WSLT, 171–195.

Pellonpää, M. Gullans, M. Pölönen P. & Tapanila, A. 2012. *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Talentum.

Raitio, J. 2013. *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Saraviita, I. 2006. Suomen valtiosäännön perusasiat ja -käsitteet. Teoksessa Haavisto, R. (toim.) Oikeusjärjestys 2000. Osa 2. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Sarja C. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 369–398.

Scheinin M. 1999. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Scheinin M., Tuori, K. & Viljanen, V-P., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Werner Söderström lakitieto WSLT, 369–398.

Selvitys Suomessa ratifioimattomista kansainvälisen työjärjestön sopimuksista. 1986. ILO-asiakirjoja 1/1986. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen ILO-neuvottelukunta, sopimusjaosto.

Suomen ILO-neuvottelukunnan käsikirja. 1987. Toim. Veijalainen, K. ILO-asiakirjoja 3/1987. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sulkunen, O. 2000. Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet: tutkimus niiden synnystä, sisällöstä ja systeemyhteydestä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 225. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Suviranta, A. 1991. Suomen yhdistymisvapautta ILO:n eksperttikomiteassa. Teoksessa Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1991. Helsinki: Työoikeudellinen Yhdistys, 239-244.

Suviranta-Lehtinen, R. 1983. Suomi Kansainvälisessä Työjärjestössä vuosina 1919-1939. Suomen virallinen tilasto, sosiaalisia erikoistutkimuksia SVT XXXII:91. Sosiaali- ja terveysministeriö, tutkimusosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtiosopimusopas 2012. Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Vihma, J. 1984. Kansainvälinen työjärjestö ILO työelämän kehittäjänä, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja; 197. Helsinki: Lainopillisen ylioppilaskunnan kustannus-toimikunta.

Vihma, J. 1986. Järjestöjen asema työolojen hallinnassa: työmarkkinajärjestöjen osuus Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ja suositusten valossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Vihma, J. 1989. ILO:n osuudesta ihmisoikeuksien edistämiseen. Teoksessa Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1989. Helsinki: Työoikeudellinen Yhdistys, 117-125.

Virallislähteet

Hallituksen esitys 86. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta, HE 194/1999 vp.

Hallituksen esitys itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta, HE 264/2014 vp.

Hallituksen esitys kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2011 yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 93/2014 vp.

Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, HE 167/2014 vp.

Hallituksen esitys merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 80/2012 vp.

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys vuonna 1976 pidetyn 61. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta, HE 245/1977 vp.

Perustuslakivaltiokunnan mietintö, PeVM 13/2014 vp.

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto, TyvL 20/2009 vp.

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista neuvoston päätöksiksi (valtuutukset ratifioida ILO:n pakkotyötä koskeva pöytäkirja), U 40/2014 vp.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 7/2009 vp.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 2/2004 vp.

Sähköiset lähteet

A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. World Commission on the Social Dimension of Globalization. 2004. ILO. Viitattu 21.3.2015
<http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

Analysis – in the light of the European Union acquis – of the ILO Conventions that have been classified by the International Labour Organisation as up to date. 2013. European Commission. Viitattu 9.4.2015.
<http://bookshop.europa.eu/en/analysis-in-the-light-of-the-european-union-acquis-of-the-ilo-conventions-that-have-been-classified-by-the-international-labour-organisation-as-up-to-date-pbKE0214109/>

Constitution and Amendments. 2015. ILO. Viitattu 9.4.2015.
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/amend/index.htm>

Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). 2013. ILO. Viitattu 21.2.2015.
http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205225/lang-en/index.htm

Hankerekisteri. 2015a. ILO-neuvottelukunta. Viitattu 21.2.2015.
http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_ild=19659

Hankerekisteri. 2015b. Merimiesasiain neuvottelukunta. Viitattu 21.2.2015.
http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?tVNo=1&h_ild=20446

Henriksson vetää saamelaiskäräjälakiesityksen pois eduskunnasta. 2015. Yle.fi-uutiset. 10.3.2015. Viitattu 7.4.2015.
http://yle.fi/uutiset/henriksson_vetaa_saamelaiskarajalakiesityksen_pois_eduskunnasta/7857510

ILO:n 103. kansainvälinen työkonferenssi 28.5-12.6.2014, Suomen valtuuskunnan raportti sekä ILO:n perussäännön mukainen eduskunnan informointi konferenssin päätöksistä. 2014. ILO-asiakirja 1/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö. Suomen ILO-neuvottelukunta. Viitattu 21.2.2015.
http://www.tem.fi/files/42144/ILC-103_2014.pdf

Julkilausuma, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön päämäärää ja tehtäviä. Viitattu 21.2.2015.
https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1947/19470013/19470013_4)

Kansainvälistä työjärjestöä koskevat perussäännökset. SopS 23/1920. Viitattu 25.3.2015.
<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1920/19200023>

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja. SopS 7/1976. Viitattu 7.4.2015.
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1976/19760007>

List of the 36 maritime Conventions and 1 Protocol revised by the Maritime Labour Convention, 2006. 2011. ILO. Viitattu 7.4.2015.
http://ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/text/WCMS_150389/lang-en/index.htm

Reports of the Fact-Finding and Conciliation Commissions on Freedom of Association. 2011. ILO. Viitattu 7.4.2015.
http://ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_160778/lang-en/index.htm

Standing Orders concerning the procedure for the examination of representations under articles 24 and 25 of the Constitution of the International Labour Organization. 2005. ILO. Viitattu 25.3.2015.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcm_041899.pdf

Standing Orders of the International Labour Conference. 2006. ILO. Viitattu 21.2.2015.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc-so.htm>

Suomen ILO-neuvottelukunnan toimintakertomus vuodelta 2014 ja toimintasuunnitelma vuodelle 2015. 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. Suomen ILO-neuvottelukunta. ILO-asiakirja 1/2015. Viitattu 23.3.2015.
https://www.tem.fi/files/42400/kertomus_ja_suunnitelma_14-15.pdf

Suomi ei ratifioi alkuperäiskansojen ILO 169 -sopimusta tällä vaalikaudella. 2015. YLE.fi-uutiset. 13.3.2015. Viitattu 7.4.2015.
http://yle.fi/uutiset/suomi_ei_ratifioi_alkuperaiskansojen_ilo_169_sopimusta_talla_vaalikaudella/7867389

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. SopS 6/1976. Viitattu 7.4.2015.
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus. 23.5.1969. SopS 33/1980. Viitattu 23.3.2015.
https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1980/19800033/19800033_2

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö. 26.06.1945. SopS 1/1956. Viitattu 7.4.2015.
<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001#idp3930784>

Julkaisemattomat lähteet

Modeen, S. 2009. Diaesitys. Kansainvälinen työjärjestö (ILO). Helsinki 22.5.2009.

Oikeuskansleri. 2006. Oikeuskanslerin lausunto 28.11.2006, Dno 18/20/04.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussääntömuutosten hyväksymismenettelystä. 1986. Sosi-
aali- ja terveysministeriö. Muistio 27.11.1986.

ILO:n pääjohtajan Guy Ryderin näkemyksiä ILO:n seuraavasta sadasta vuodesta. 2015. Suomen
pysyvä edustusto Geneve. Muistio 14.1.2015.

Selvitys Suomessa ratifioimattomista kansainvälisen työjärjestön sopimuksista. 2002. Työmi-
nisteriö. ILO-neuvottelukunta, sopimusjaosto.

Valtioneuvoston asetus merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. 2013. Valtioneuvoston yleisistunto. Muistio 21.5.2013.

Valtioneuvoston asetus kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2011 yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. 2015. Valtioneuvoston yleisistunto. Muistio 12.2.2015.

Haastattelut

Heinonen, L. 2015. Hallitusneuvoksen haastattelu 15.2.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Kröger, T. 2015. Hallitusneuvoksen haastattelu 10.4.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.